



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION  
DE LOIRE FOREZ – « LOIRE FOREZ  
AGGLO » (LFA)  
(Département de la Loire)**

**Exercices 2014 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 4 avril 2022.

<b>7-</b>	<b><u>LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ET SES COMMUNES MEMBRES.....</u></b>	<b>49</b>
<b>7.1-</b>	<b>Les relations financières avec les communes.....</b>	<b>49</b>
7.1.1-	Un pacte financier et fiscal dépourvu de moyens pour réduire les disparités.....	49
7.1.2-	L'attribution de compensation (AC).....	50
7.1.3-	La dotation de solidarité communautaire (DSC) .....	51
7.1.4-	Les fonds de concours.....	51
7.1.5-	Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC).....	52
<b>7.2-</b>	<b>La mutualisation des services .....</b>	<b>52</b>
7.2.1-	Un schéma de mutualisation incomplet.....	52
7.2.2-	L'organisation de la mutualisation depuis 2017 .....	53
7.2.3-	La mise en commun de services .....	53
7.2.4-	Les mises à disposition de services.....	54
7.2.5-	Les prestations de service .....	55
7.2.6-	L'animation territoriale.....	55
7.2.7-	Les groupements de commande .....	56
7.2.8-	Conclusions intermédiaires :.....	56
<b>8-</b>	<b><u>LES RESSOURCES HUMAINES :.....</u></b>	<b>56</b>
<b>8.1-</b>	<b>Une augmentation des effectifs et des dépenses de personnel.....</b>	<b>56</b>
<b>8.2-</b>	<b>Le fonctionnement des instances paritaires.....</b>	<b>58</b>
8.2.1-	L'information des membres du comité et des agents.....	59
8.2.2-	La méconnaissance des compétences du comité technique .....	59
<b>8.3-</b>	<b>La politique de gestion des ressources humaines.....</b>	<b>60</b>
<b>8.4-</b>	<b>La gestion des agents de I.F.A. ....</b>	<b>61</b>
8.4.1-	Des anomalies constatées dans le recrutement des contractuels.....	61
8.4.2-	Un gestion administrative perfectible des agents.....	64
8.4.3-	Conclusion intermédiaire .....	66
<b>8.5-</b>	<b>La rémunération des agents.....</b>	<b>66</b>
8.5.1-	Le régime indemnitaire .....	66
8.5.2-	Les autres primes et éléments de rémunération .....	72
<b>8.6-</b>	<b>Absentéisme.....</b>	<b>75</b>
<b>8.7-</b>	<b>La formation .....</b>	<b>75</b>
<b>8.8-</b>	<b>Le temps de travail des agents.....</b>	<b>76</b>
8.8.1-	Le temps de travail du 1 <sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2016 : .....	76
8.8.2-	Le temps de travail du 1 <sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2018.....	76
8.8.3-	Le temps de travail depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2019.....	77
8.8.4-	Les autorisations d'absence .....	78
8.8.5-	Le compte épargne temps .....	78
8.8.6-	Les heures supplémentaires .....	79
<b>9-</b>	<b><u>LA COMMANDE PUBLIQUE .....</u></b>	<b>81</b>
<b>9.1-</b>	<b>L'état des lieux de la commande publique .....</b>	<b>81</b>
<b>9.2-</b>	<b>L'organisation de la commande publique .....</b>	<b>82</b>
9.2.1-	Un service en charge des affaires juridiques et des marchés publics.....	82
9.2.2-	Les procédures internes de la commande publique.....	84
9.2.3-	Une exécution financière des achats à parfaire .....	87
<b>9.3-</b>	<b>Des manquements dans la passation et la reconduction des marchés.....</b>	<b>88</b>
9.3.1-	De nombreux achats hors marchés.....	88
9.3.2-	Des reconductions tardives .....	88
9.3.3-	Des avis d'appel publics à concurrence incomplet .....	89
9.3.4-	Des délais de publicité de nature à limiter la réception d'offres .....	89
9.3.5-	Des mandatements postérieurs à la fin de marchés.....	90
9.3.6-	Des critères d'attribution imprécis et changeants .....	90
9.3.7-	Des rapports d'analyse des offres imprécis.....	92
9.3.8-	Des procédures maintenues malgré la faiblesse des offres .....	92

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Loire Forez pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 7 octobre 2020, adressée à M. Christophe BAZILE, président de l'établissement depuis 2020. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Alain BERTHEAS a également été informé par courrier en date du 2 novembre 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ◆ La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- ◆ La situation financière ;
- ◆ Les liens entre l'établissement et les communes membres ;
- ◆ Les ressources humaines ;
- ◆ La commande publique.

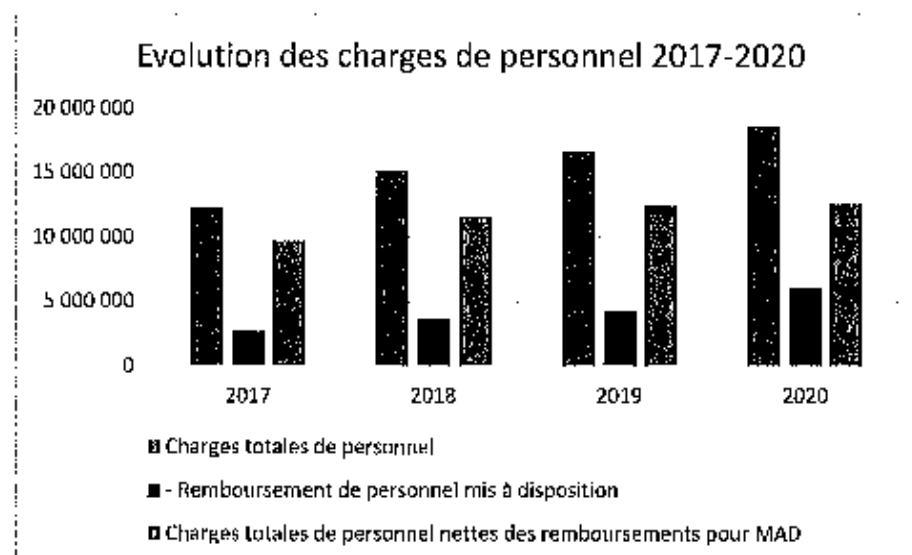
L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 septembre 2021 avec M. BAZILE, ordonnateur en exercice. Il a également eu lieu avec M. BERTHEAS, ancien ordonnateur le même jour.

Lors de sa séance du 22 octobre 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 15 décembre 2021 à M. BAZILE, ordonnateur en fonction ainsi que, pour celles le concernant, à M. BERTHEAS. Des extraits ont été envoyés au directeur de l'office de tourisme Loire Forez et au président de l'agence d'urbanisme EPURES.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 4 avril 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

Depuis cette date, l'intercommunalité, dénommée désormais Loire Forez Agglomération (LFA), a modifié régulièrement ses compétences de par la loi ou la volonté de ses communes membres. Bien que l'adhésion à cette nouvelle intercommunalité n'ait pas été totale à l'origine, les communes membres lui ont ensuite confié de nombreuses compétences. De plus, LFA a mené une politique volontariste de mutualisation des services, avec ses communes membres.

Du fait de l'élargissement de son périmètre géographique, de ses compétences et du renforcement des mutualisations, LFA a largement étoffé ses services depuis 2014, ce qui a eu mécaniquement pour effet de faire progresser ses dépenses de personnel.



Dans ces conditions, la gestion des ressources humaines doit constituer un point d'attention. LFA doit progresser dans sa gestion prévisionnelle de ses effectifs, ce qui nécessite une amélioration dans ses pratiques de recrutement, et dans la gestion des contrats, des carrières et des rémunérations des agents.

**Des recettes dynamiques permettant de maintenir une situation financière globalement saine malgré la progression des charges**

Si les autres charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement progressent également fortement sur l'ensemble de la période, cette évolution s'accompagne dans le même temps d'une progression plus importante en volume et en rapidité des recettes de l'intercommunalité. Ce dynamisme des recettes provient pour l'essentiel de l'évolution des remboursements de personnels mis à disposition et du dynamisme des bases des recettes fiscales. Cette situation permet à LFA d'afficher une situation financière globalement saine, même s'il existe un point de vigilance sur la dette dont le niveau a augmenté fortement sur la période, impacté notamment par certains budgets annexes.

**2- RECOMMANDATIONS**

**Recommandation n° 1 :** Veiller, en lien avec le comptable, à la concordance de l'état de la dette figurant au compte administratif et figurant au compte de gestion pour le budget principal et pour les budgets annexes.

**Recommandation n° 2 :** Veiller au strict respect des obligations réglementaires pour le renseignement exhaustif et fiable des documents budgétaires et de leurs annexes.

**Recommandation n° 3 :** Assurer la mise en concordance de l'inventaire des budgets annexes assainissement et eau potable avec l'état de l'actif du trésorier.

**Recommandation n° 4 :** Veiller au strict respect des compétences du comité technique qui deviendra le conseil social territorial, à une meilleure information de ses membres, et à une plus grande précision dans les avis rendus afin de garantir une meilleure information des agents.

**Recommandation n° 5 :** Mettre en place une gestion rigoureuse du personnel et veiller au respect de la réglementation en matière de recrutement des agents contractuels, de rédaction des contrats et de carrière des agents.

**Recommandation n° 6 :** Structurer et améliorer le processus d'achat par la mise en place d'une procédure homogène, globale et centralisée du recueil des besoins et par l'élaboration d'un guide interne en vue de lancer les procédures adéquates.

**Recommandation n° 7 :** Renforcer la sécurité juridique de la passation des marchés en uniformisant les sous critères de sélection des offres pour des marchés ayant des objets similaires et les modalités de notation, et en veillant à une plus grande rigueur de l'analyse des offres.

Le territoire de la communauté d'agglomération est marqué par son caractère hétérogène mêlant communes urbaines, semi urbaines, rurales et de montagne. Parmi ces dernières, plusieurs communes sont classées en zone de revitalisation rurale, qui suppose une plus grande vulnérabilité socio-économique mais également des difficultés d'accès aux services.

Le territoire de LFA est marqué par son dynamisme démographique, la population augmentant de 3 % entre 2013 et 2018 (soit une variation annuelle moyenne de 0,6 %) selon les derniers chiffres INSEE disponibles, du même niveau que la progression constatée à l'échelle régionale, et supérieure à l'évolution constatée dans le département de la Loire (+0,9 %).

Si le revenu médian par unité de consommation en 2018 de LFA est de 21 850 €, supérieur de 1 080 € à celui du département de la Loire et inférieur de 630 € à celui de la région, le taux de pauvreté de 9,9 % est nettement inférieur à celui du département (13 %) et celui de la région Auvergne-Rhône-Alpes (11,5 %). De même, le taux de chômage au sens du recensement de l'INSEE de 9,3% en 2018 est inférieur aux moyennes départementale (13 %), régionale (11,5 %) et nationale (13,4 %).

### 3.2- Les principales caractéristiques de l'établissement

Aujourd'hui dénommée Loire Forez Agglomération (LFA) la communauté d'agglomération a succédé à la communauté d'Agglomération Loire Forez (CALF) créée en décembre 2003 alors composée de 45 communes pour un total de 78 000 habitants et dont le territoire s'étendait sur 749 km<sup>2</sup>. En 2017, suite à l'arrêté préfectoral du 29 mars 2016 portant schéma départemental de coopération intercommunale de la Loire, une fusion est intervenue avec la communauté de communes du Pays d'Astrée (18 communes), la communauté de communes des Montagnes du Haut Forez (11 communes) et une partie de la communauté de communes du Pays de Saint-Bonnet-le-Château (14 communes sur les 18 que comptait cette structure) aboutissant à la création de LFA.

Il ressort de l'arrêté du préfet de la Loire du 29 septembre 2016 portant création du nouvel établissement de coopération intercommunale de l'Ouest-Forézien, que sur les 88 communes du périmètre de la nouvelle intercommunalité créée, les conseils municipaux de 20 communes (soit 22,7 % des communes), représentant 15 408 habitants (soit 14,5 % des habitants), se sont prononcés défavorablement sur le projet et 11 communes n'ont pas délibéré. Les conseils communautaires des communautés de communes des Montagnes du Haut Forez et du Pays de Saint Bonnet le Château ont également émis un avis défavorable.

Les réticences peuvent s'expliquer en partie par l'existence de cinq bassins de vie sur le territoire : Noirétable et Boën sur Lignon au Nord, Montbrison au Centre et St Just St Rambert et St Bonnet le Château au Sud.

Malgré l'opposition d'une partie des communes à cette fusion, les conditions de majorité figurant au II de l'article L. 5211-41-3 du CGCT étant remplies, le nouvel établissement a été créé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Afin de tenir compte de la spécificité du territoire, 3 pôles territorialisés, chacun composés de deux secteurs géographiques, ont été retenus.

déterminer l'intérêt communautaire qui délimite les domaines d'action transférés et ceux demeurant au niveau communal.

#### 4.1.1- Les compétences transférées

##### 4.1.1.1- Sur la période 2014-2016

Dans sa rédaction applicable sur cette période, l'article L. 5216-5 du CGCT imposait aux communautés d'agglomération l'exercice de six blocs de compétences obligatoires : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville dans la communauté ; aménagement et gestion des aires de d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets des ménages.

En application de ces mêmes dispositions, la communauté, qui devait également exercer trois compétences parmi celles proposées par la loi, était compétente en matière de voirie, de protection et mise en valeur de l'environnement, d'équipements sportifs et d'action sociale.

En application des dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT qui permet aux communes membres de transférer à tout moment à l'EPCI certaines de leurs compétences, la CALF exerçait également les compétences facultatives d'assainissement collectif et non collectif, d'éclairage public, du tourisme, de la fourrière pour animaux, du développement des nouvelles technologies, de création et gestion de crématoriums, de protection de l'environnement, du réseau lecture publique, de la contribution au SDIS.

##### 4.1.1.2- La fusion de 2017

Il résulte de l'arrêté préfectoral du 29 septembre 2016 portant création de LFA, qu'outre les compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, d'accueil des gens du voyage et de collecte et traitements des déchets, des compétences optionnelles et facultatives sont également exercées.

Les compétences optionnelles et facultatives correspondaient aux compétences antérieurement détenues par les communautés qui ont fusionné (pour le détail, voir tableau en annexe).

Le principe étant que les compétences transférées sont exercées sur l'ensemble du périmètre du nouvel établissement<sup>1</sup>, LFA disposait d'un délai de 2 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour décider le cas échéant l'abandon de certaines de ces compétences et la restitution aux communes, ce qu'elle n'a pas fait.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et la fusion, les compétences exercées par LFA ont continué d'évoluer. Ces modifications ont, d'une part, précisé la définition de l'intérêt communautaire notamment en matière culturelle et sportive, de petite enfance, de voirie, et d'autre part transféré de nouvelles compétences dont la plus importante est l'eau potable au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Ainsi, les compétences de LFA fin 2021 sont les suivantes (pour plus de détail, se reporter au tableau en annexe) :

<sup>1</sup> Article L. 5211-41-3 du CGCT.

ne faisant l'objet d'aucune dérogation législative autorisant des cessions à des valeurs minorées ou à titre gratuit, ces cessions doivent s'effectuer à la valeur vénale du bien déterminée en fonction des valeurs du marché.

Or, la communauté d'agglomération a déterminé le prix de transfert en pleine propriété, assimilé à un prix de cession, à hauteur de la somme des emprunts restant à rembourser par les communes et des subventions restant à amortir, sauf pour les communes n'ayant ni emprunt ni subvention pour lesquelles le prix de cession a été fixé forfaitairement à 150 €.

Le prix de cession, ainsi déterminé, ne correspond ni à la valeur vénale du bien, ni à sa valeur nette comptable, qui, en l'espèce, au regard de la spécificité des biens, paraissait adapté. Il ne représente donc pas la valeur patrimoniale réelle des biens transférés et a pour conséquence une valorisation non sincère de l'actif de LFA, conduisant à la constitution d'amortissements plus faibles que ceux correspondant à la valeur réelle du bien.

L'ordonnateur indique dans sa réponse qu'il partage le constat selon lequel la valeur nette comptable des biens cédés permet de donner une image plus sincère de la situation financière des budgets concernés. Il justifie son choix de ne pas retenir cette évaluation par le risque pour l'équilibre financier du budget communautaire du fait des régularisations, qui selon lui, auraient été nécessaires pour l'amortissement des biens qui n'avait pas été réalisé par les communes, sans toutefois chiffrer ces régularisations.

Par ailleurs, la rédaction des délibérations et des conventions de transfert apparaît ambiguë sur la nature réelle des flux financiers entre la commune et LFA. Alors que ces documents indiquent un prix de cession qui laisse penser à une recette réelle pour la commune, la commune ne perçoit aucune recette effective, en raison d'écritures comptables croisées de LFA et de la commune en recette et en dépense. Dans les faits, la contrepartie du transfert de propriété au profit de LFA est représentée par la prise en charge des emprunts en cours. De plus, LFA prenant en charge le résultat global du service au jour du transfert, la communauté d'agglomération peut être amenée selon les cas, à mandater la somme correspondant au déficit constaté, ou à émettre un titre correspondant à l'excédent.

Si ce transfert en pleine propriété est juridiquement fondé, ce dernier aurait gagné à une plus grande transparence dans l'information donnée aux membres des assemblées délibérantes communales et communautaire.

Dans le cadre du transfert de compétence de l'eau potable, LFA a opté pour le même mécanisme de transfert en pleine propriété et les mêmes modalités de fixation du prix, ce qui appelle les mêmes réserves de la chambre.

#### 4.2- Les instances de gouvernance

##### 4.2.1- Composition et fonctionnement du conseil communautaire

En application des dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, le nombre de sièges au conseil communautaire est fixé en fonction de la strate démographique de l'EPCI et la répartition est, par principe, faite à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, en fonction de la population de chaque commune. Les communes n'ayant obtenu aucun siège du fait de leur population trop faible se voient attribuer un siège.

De façon dérogatoire, les conseils municipaux des communes membres, peuvent, sous certaines conditions, déroger à ces règles de répartition grâce à un accord local.

Le conseil communautaire est composé de 128 membres et la répartition des sièges a été réalisée selon les règles du droit commun. Chaque commune dispose d'un siège à l'exception



Au vu des tableaux produits par la communauté d'agglomération récapitulant pour le président, les vice-présidents et les conseillers délégués les autres mandats détenus par ces personnes et les indemnités correspondantes, l'établissement n'a pas respecté ses obligations lors de l'adoption du budget primitif pour 2021. D'une part le tableau ne présente pas la situation de l'ensemble des élus siégeant au conseil communautaire et se limite aux seuls membres du bureau. D'autre part, les informations apparaissent incomplètes au regard des exigences rappelées dans la fiche pratique éditée par la DGCL.

La chambre invite LFA à établir un tableau faisant figurer l'ensemble des indemnités dont bénéficient les conseillers communautaires et à communiquer ces éléments avant l'examen du prochain budget. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à mettre en place une procédure lui permettant de collecter l'exhaustivité des informations pour en assurer la communication conformément aux dispositions du CGCT.

#### 4.2.4- Délégation de pouvoirs du conseil communautaire à la présidence

En application des dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de sept domaines.

Sur l'ensemble de la période sous contrôle, le président a bénéficié de délégations du conseil communautaire. À compter de 2017 le conseil communautaire a confié de larges délégations au président, en détaillant, pour chaque domaine, l'étendue de la délégation.

Les délégations confiées au président paraissent suffisamment encadrées par les délibérations intervenues, même si la chambre constate une rédaction approximative de celle concernant les ressources humaines. En effet, le conseil délègue au président le pouvoir de procéder au recrutement d'agents ou d'adopter des conventions de mise à disposition d'agent, alors qu'il s'agit de pouvoirs qu'il détient déjà en propre.

Pour la période 2014 à 2016, les répertoires des délibérations communiqués ne précisent pas si le président a effectivement rendu compte de ces décisions.

En revanche, à compter de 2017, le président a rendu compte des décisions prises par délégation. Toutefois, les décisions du président sont approuvées alors que s'agissant d'une délégation de pouvoir, l'assemblée délibérante ne peut que prendre acte de ces décisions sauf à retirer la délégation confiée. Par ailleurs, les PV des conseils ne listent pas les décisions effectivement prises par le président et n'indiquent pas davantage l'objet de ces dernières, ce qui nuit à l'information des citoyens et des membres de l'assemblée. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse avoir pris en compte les observations de la Chambre, dès la séance du conseil communautaire du 1er février 2022. Une délibération prend ainsi acte des décisions qui sont présentées dans un tableau annexé. Toutefois, si le tableau mentionne le numéro de la décision et son objet, ce dernier apparaît trop succinct. Afin de permettre une information effective des membres du conseil et des citoyens, le relevé des décisions doit préciser de façon systématique le contenu essentiel de la décision, notamment le nom des co-contractants retenus et les montants financiers résultant de ces décisions.

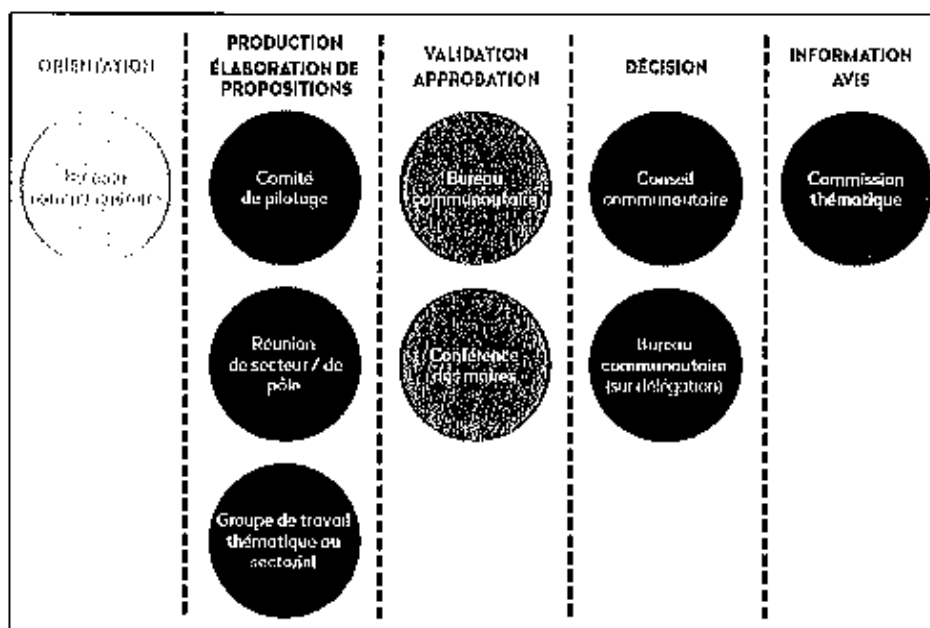
#### 4.2.5- Les autres délégations

##### 4.2.5.1- Délégation aux vice-présidents et conseillers communautaires

Les vice-présidents et les conseillers communautaires délégués disposent chacun d'une délégation de fonctions qui fait l'objet d'un arrêté du président.

Pour l'équipe actuellement en fonction, les arrêtés portant délégation de fonctions sont

Schéma 1 : Les instances communautaires depuis avril 2021



Source : Pacte de gouvernance 6 avril 2021

#### 4.2.6.1- Les instances obligatoires

##### 4.2.6.1.1- La conférence des maires

La conférence des maires, instance devenue obligatoire depuis la loi du 27 décembre 2019, et qui regroupe l'ensemble des maires des communes membres et dans laquelle chaque maire dispose d'une voix, est une instance de concertation au cours de laquelle sont abordés des sujets stratégiques relatifs à l'agglomération ou des sujets communaux sans liens avec une compétence communautaire. Le président décide de l'inscription d'un dossier à la conférence des maires. Pour qu'un dossier examiné en conférence soit ensuite présenté en conseil communautaire, il faut que le projet recueille une majorité de 2/3 des maires représentant 2/3 des habitants. La conférence des maires a ainsi examiné à plusieurs reprises le projet de plan local d'urbanisme intercommunal et son évolution.

##### 4.2.6.1.2- La commission des services publics locaux

Cette commission, dont la création est obligatoire en application des dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT, a pour fonctions principales d'examiner les rapports annuels des délégataires de services publics, ainsi que les rapports sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, et de formuler un avis sur tout projet de délégation de service public (DSP) avant que l'organe délibérant se prononce.

Au vu des convocations produites et des documents de présentations, la commission s'est réunie au moins une fois par an depuis 2015. Sur la période 2014 à 2016, les rapports présentés concernaient exclusivement deux lignes régulières de transport en commun.

Depuis 2017, la commission a examiné les rapports annuels sur les services publics, notamment sur la fourrière animale, sur les établissements petite enfance, sur le service public d'assainissement et le service d'élimination des déchets. Elle a également examiné les projets de délégation pour la création et l'exploitation d'un centre de tri et d'un crématorium.

Si cette nouvelle organisation permet de resserrer les directions autour de 4 pôles, la chambre appelle à la vigilance l'établissement sur le pilotage direct des finances et des ressources humaines par la DGS compte tenu des nombreuses missions que doit assumer cette dernière et de la taille de l'établissement. Les finances et les ressources humaine représentent des secteurs stratégiques pour lesquels la chambre formule des observations dans le présent rapport. Même si le rattachement direct de ces directions au DGS n'est pas rare dans les EPCI, il sera intéressant pour l'établissement de dresser un bilan de cette nouvelle organisation après quelques mois de fonctionnement afin de mesurer ses effets sur le bon fonctionnement des services.

S'agissant des emplois de cabinet, l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions. Cette liberté est assujettie à la décision de l'assemblée délibérante, pour la création des emplois et l'ouverture des crédits budgétaires correspondant aux recrutements.

De 2014 à 2016, la communauté d'agglomération a déclaré disposer d'un seul agent collaborateur de cabinet. Ce chiffre est passé à deux, conformément à la délibération du 24 janvier 2017 (un poste de directeur et un poste de collaborateur). L'ordonnateur a donc respecté le nombre maximum de collaborateurs de cabinet autorisés par les dispositions de l'article 13-1 du décret n°87- 1004 du 16 décembre 1987 sur l'ensemble de la période.

Par contre, il ressort des organigrammes et des éléments de la paye que sur une grande partie de la période, la direction de la communication était rattachée hiérarchiquement au cabinet. Le cabinet n'ayant pas vocation à gérer les services administratifs de l'établissement, comme le rappelle par ailleurs la jurisprudence<sup>2</sup>, l'ordonnateur a pris en compte l'observation de la chambre en rattachant désormais la direction de la communication à la DGS.

## **5- LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE**

### **5.1- L'organisation de la fonction financière de l'établissement**

L'organisation de la fonction financière de la communauté d'agglomération a évolué au cours de la période contrôlée passant de six agents avant 2016 à quatorze agents (soit 13,5 ETP) en 2020. La fonction financière, budgétaire et comptable repose également sur sept agents des unités de gestion présents à la DRH, aux services patrimoine, communication, administration générale ainsi qu'aux pôles service à la population, aménagement et développement territorial.

Dans cette organisation, les engagements comptables sont exclusivement réalisés par la direction des finances et les bons de commandes sont, soit générés par la direction des finances, soit par les unités de gestion, quand elles existent. Après validation du service fait par chaque service, la direction des finances procède à la liquidation et au mandatement.

En matière de recettes, certains services externes à la direction des finances sont chargés d'émettre les rôles de facturation : service eau et assainissement et service déchets. Ces rôles sont transmis à la direction des finances qui assure ensuite le traitement comptable.

<sup>2</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 27 novembre 2003, n° 03PA01312, Ville de Paris : « il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les collaborateurs de cabinet sont recrutés et nommés directement par l'autorité locale ou, sur délégation, par un de ses proches collaborateurs, sur des crédits affectés à cet effet, pour exercer auprès de lui des fonctions qui ne leur permettent pas d'être regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée ».

financier permettant de :

- ◆ Décrire les procédures de l'établissement, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- ◆ Créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de l'établissement pourraient s'approprier ;
- ◆ Rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- ◆ Expliquer le fonctionnement des autorisations de programmes et des crédits de paiement.

5.3.2- La présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable et d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

En application des dispositions de l'article L. 2311-1-1 dans le CGCT, les exécutifs des collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants doivent présenter un rapport sur la situation en matière de développement durable préalablement aux débats sur le projet de budget. La Chambre a pu constater que la communauté d'agglomération a respecté cette obligation chaque année de 2014 à 2020, à l'exception de l'année 2016, l'ordonnateur l'expliquant « *du fait de l'extension du territoire au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et du décalage du débat d'orientation budgétaire* ».

Par ailleurs, depuis la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui a introduit l'article L. 2311-1-2 dans le CGCT, et son décret d'application n° 2015-761 du 24 juin 2015, les exécutifs des collectivités territoriales et EPCI de plus de 20 000 habitants doivent présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Si l'établissement a établi des rapports au titre des années 2017 à 2019, une présentation formelle en conseil communautaire n'a eu lieu qu'en 2018 et 2019.

La Chambre rappelle à l'EPCI son obligation de présenter le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, chaque année, préalablement aux débats sur le projet de budget, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse.

5.3.3- L'information du Conseil communautaire : le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT, applicable par renvoi aux établissements publics de coopération intercommunale (article L. 5211-36 du CGCT), rend obligatoire pour les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) à l'assemblée dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Le ROB donne lieu à un débat de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Ce débat d'orientations budgétaires (DOB), préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Il doit également comporter, pour les communes de plus de 10 000 habitants, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et préciser notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

L'article D. 2312-3 du CGCT<sup>5</sup>, applicable par renvoi aux EPCI (article D. 5211-18-1 du CGCT) détaille les informations que doit comporter ce rapport.

<sup>5</sup> Cet article, issu du décret 2016-841 du 24 juin 2016, trouve à s'appliquer à compter de l'exercice 2017.

Alors que LFA dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, aucune rubrique n'est consacrée aux finances de la structure. La consultation des délibérations financières nécessite donc de rechercher dans les conseils communautaires correspondants, ce qui rend les recherches plus complexes.

Les délibérations ne sont par ailleurs consultables qu'à compter du conseil communautaire du 25 juin 2019. Avant cette date seuls les procès-verbaux des conseils sont accessibles. S'agissant des documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs), ceux-ci ne sont consultables qu'à compter du vote des budgets primitifs 2021, soit à compter du conseil communautaire du 15 décembre 2020 et aucun autre document (note de présentation, débat d'orientations budgétaires) n'est présenté sur le site.

Les informations financières apparaissent ainsi trop succinctes et peuvent s'avérer difficiles à retrouver par un public non averti ce qui nuit à la transparence et l'information du citoyen.

Suite à l'invitation de la chambre de se conformer aux dispositions de la loi NOTRé en rendant accessible en ligne, de manière simple et intuitive, l'ensemble des documents budgétaires qui doivent l'être, l'établissement a mis en œuvre cette recommandation et créé une nouvelle rubrique relative aux finances de l'agglomération sur son site internet. La chambre souligne la qualité de l'information désormais accessible dans un onglet « budget » permettant la consultation simple des documents budgétaires depuis 2018 et s'accompagnant d'iconographies et de définitions permettant une information intuitive des citoyens.

#### 5.3.5- Les informations statistiques et les ratios

La première partie de la présentation budgétaire concerne les informations générales qui permettent de donner une image synthétique de la situation de la collectivité et une comparaison avec les collectivités de même taille.

Or, les informations générales fournies par les budgets primitifs et les comptes administratifs des budgets principaux de LFA sont incomplètes dès 2014 : les moyennes nationales des collectivités comparables ne sont jamais renseignées et le ratio DGF/population n'est pas systématiquement renseigné.

La présentation des éléments synthétiques et statistiques s'est détériorée en 2018 et 2019 avec l'absence d'information portée aux comptes administratifs de ces deux années.

La chambre appelle LFA à se conformer strictement à la réglementation et renseigner avec précision les informations générales (statistiques, fiscales et financières) devant figurer obligatoirement en introduction de la présentation budgétaire. Ces éléments sont essentiels pour permettre, particulièrement à un public non spécialiste, la juste appréciation de la situation financière de l'établissement, en fournissant des éléments de comparaison pertinents. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage dès le vote des comptes administratifs 2021, à apporter un soin particulier aux informations devant figurer en introduction de la présentation des documents budgétaires.

#### 5.3.6- Les annexes budgétaires

Cette partie des budgets vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux, certains éléments relatifs aux engagements de la commune, à la gestion de ses services et des établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte également diverses informations relatives à certaines dépenses ou recettes de fonctionnement essentielles, relatives notamment au personnel et au vote des taux d'imposition.

**Tableau 3 : Comparatif du capital restant dû au 31 décembre de l'année N tous budgets confondus (dette agrégée<sup>8</sup>) entre le compte administratif (CA) et le compte de gestion (CG)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Capital restant dû au 31/12/N au vu des CA	36 730 669	34 628 383	42 878 769	49 692 332	66 321 096	76 946 975	109 860 654
Capital restant dû au 31/12/N au vu des CG	37 763 584	35 569 310	42 098 669	52 060 802	59 813 021	72 477 154	98 644 977
Différence	-1 032 915	-940 927	780 100	-2 368 470	6 508 075	4 469 821	11 224 677

Source : États A2.2 des comptes administratifs (exceptés en 2018 pour les budgets annexes des ZAE Champbayard, Étangs, Genéret, Quarchons et le BA Ateliers partagés pour lesquels les états A2.2 des CA évaluent à zéro il a été pris les montants d'états transmis à part par LFA) et comptes de gestion – Retraitement CRC

Selon l'ordonnateur les écarts importants proviennent principalement de la reprise des emprunts issus des transferts des compétences éclairage public et voirie. En effet, pour la voirie les PV de mise à disposition n'ayant pas été établis, le transfert comptable du capital restant dû des emprunts transférés pour un montant d'environ 940 000 € n'a pu être réalisé. Pour l'éclairage public, le transfert comptable est retardé par la difficulté d'identification par les communes de la part d'emprunt imputable à cette compétence.

L'écart constaté pour l'endettement consolidé intégrant les budgets annexes est plus important car les emprunts transférés au titre des compétences assainissement et eau ne sont pas encore repris comptablement.

Le règlement des échéances en trésorerie se ferait donc au vu des avis d'échéances sans qu'un quelconque suivi des emprunts concernés ne puissent être fait. Le capital restant dû au 31 décembre 2020, tel qu'il ressort de l'état global de dette du trésorier apparaît donc erroné.

La chambre recommande à l'ordonnateur de se rapprocher du comptable afin de fiabiliser dans les meilleurs délais le capital restant dû de ses différents budgets et disposer d'états de la dette concordants et corrects. La signature récente d'une convention de services comptables et financiers entre LFA et la trésorerie s'inscrit dans une perspective favorable au regard du travail important à réaliser.

#### 5.4- La fiabilité des comptes

Compte tenu du nombre important de budgets, les développements ci-après porteront prioritairement sur le budget principal mais également, ponctuellement, sur les budgets annexes assainissement (y compris SPANC) et ordures ménagères « taxe », qui représentent entre 10 % et 14 % des recettes de fonctionnement en 2020.

##### 5.4.1- La fiabilité des documents budgétaires

Les documents budgétaires apparaissent incomplets ou inexacts : les modalités de vote des budgets ne sont pas toujours renseignées<sup>9</sup> ou le sont de manière incomplète<sup>10</sup> voire erronée<sup>11</sup>, et la colonne « budget précédent », présente dans les budgets primitifs, a pu être renseignée de manière erronée certaines années<sup>12</sup>.

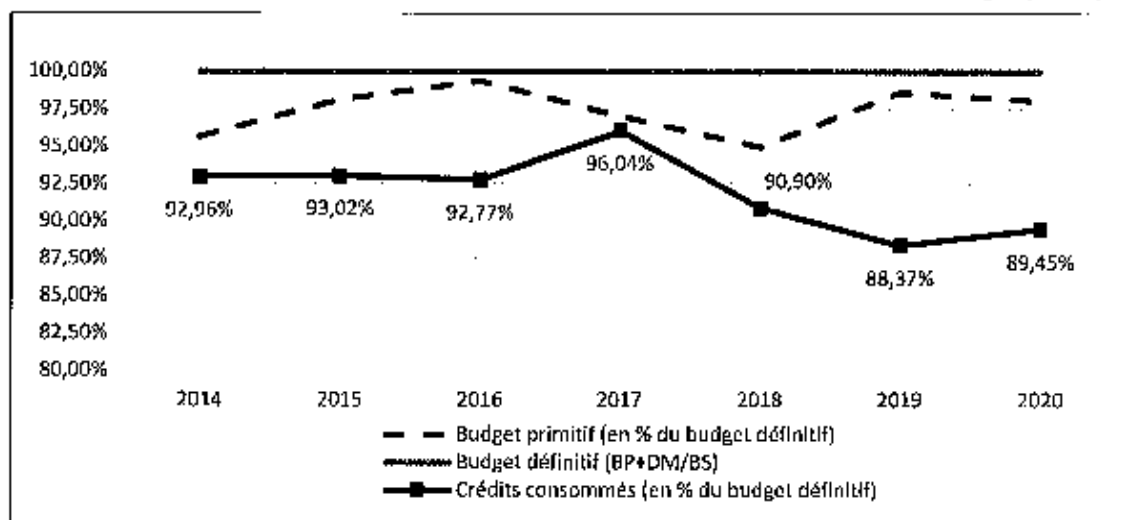
<sup>8</sup> La dette agrégée ne retraite pas les flux.

<sup>9</sup> Par exemple, le BP 2017 du budget principal.

<sup>10</sup> Par exemple, le BP 2019 du budget principal.

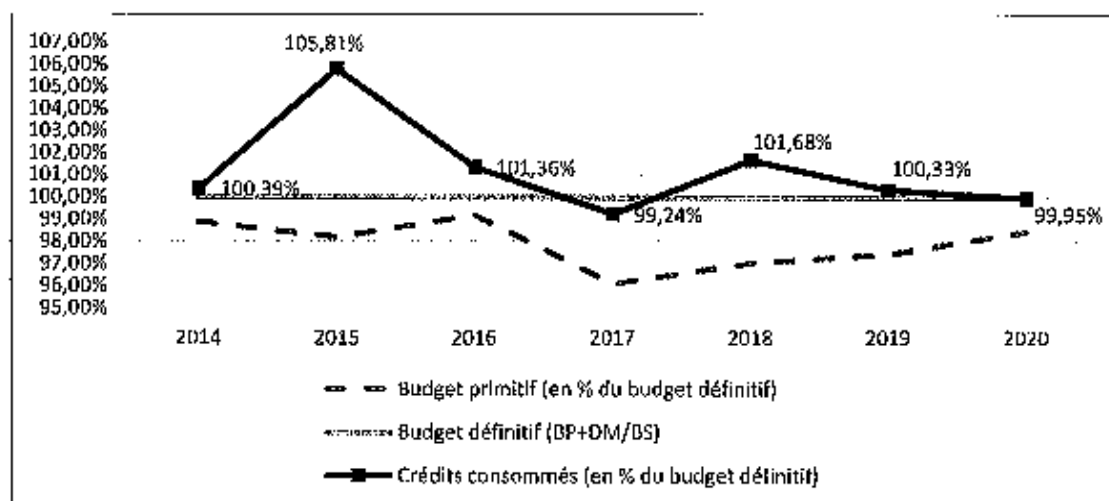
<sup>11</sup> Par exemple les CA 2019 et 2020 indiquent ainsi un vote par chapitre en investissement alors qu'il a été fait un vote par opération d'équipement.

<sup>12</sup> Par exemple, les budgets primitifs 2018 et 2019 du budget principal qui indiquent reprendre les colonnes du budget primitif de l'exercice précédent affichent pour certains chapitres des montants qui ne sont pas ceux de

**Graphique 1 : Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal**

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

S'agissant du taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement, il affiche une moyenne de 101,25 % sur la période.

**Graphique 2 : Taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement**

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La chambre relève, s'agissant du budget d'assainissement, un nombre important d'écritures d'annulation principalement en relation avec les facturations du fait de doublons et d'annulations de factures<sup>16</sup>. L'ordonnateur est invité à faire preuve d'une plus grande vigilance dans la facturation et à veiller à ce que les annulations interviennent sur l'exercice au cours duquel les factures ont été émises. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une mission conjointe d'audit sur l'ensemble de la chaîne de facturation « eau » et « assainissement » était en cours au sein des services de LFA et du service de gestion comptable (SGC) de Montbrison.

S'agissant spécifiquement du budget annexe des ordures ménagères, la chambre attire l'attention de l'établissement sur le fait que le niveau de recettes doit être en lien avec le niveau de dépenses de façon à ne pas parvenir à un surfinancement du service.

<sup>16</sup> Sur la période 2014-2020, ce sont plus de 2,36 M€ qui ont été émis en titres annulatifs au chapitre 70.

L'établissement ne doit pas négliger les opérations de fin d'exercice, qui constituent une étape clé dans la sincérité budgétaire. La chambre invite l'ordonnateur à faire un effort de pédagogie dans les informations données aux services quant aux opérations de fin d'exercice et de diffuser l'information suffisamment tôt, à tous les agents « ressources », afin que les services puissent anticiper les opérations à effectuer et garantir la sincérité budgétaire. L'ordonnateur a précisé en réponse que, d'une part, les procédures de fin d'exercice ont fait l'objet d'amélioration dans le cadre de la procédure de fin d'exercice 2021 avec deux communications adressées aux services et, d'autre part, que dans le cadre du groupe de travail sur un règlement financier et comptable une partie sera consacrée aux opérations de clôture des comptes.

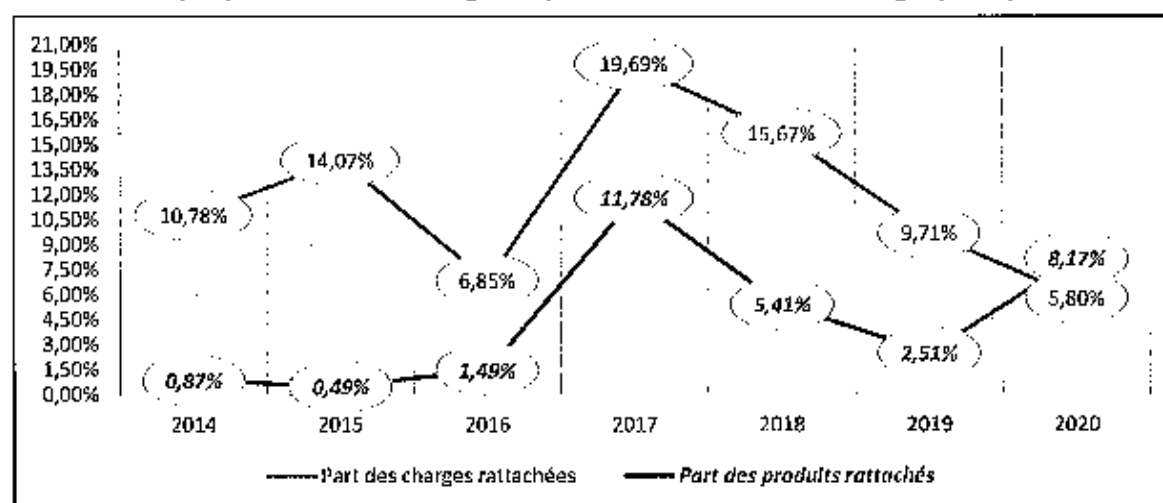
#### 5.4.3.1- Les rattachements de charges et de produits

Les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situe le fait générateur et pour lequel il y a eu service fait, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices. Par conséquent, les dépenses certaines pour lesquelles les factures ne sont pas parvenues et les recettes acquises qui n'ont pas encore été titrées doivent être rattachées comptablement aux exercices auxquels elles se rapportent.

Le volume des charges rattachées sur le budget principal par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement, au cours de la période sous revue, est en moyenne de près de 12 %.

Les recettes rattachées sur le budget principal par rapport aux recettes réelles de fonctionnement sont en moyenne de 4,39 % sur la période.

Graphique 3 : Part des charges et produits rattachés sur le budget principal



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La chambre constate que certains rattachements apparaissent erronés. Ainsi, des rattachements ont été faits à hauteur de 2,66 M€ au titre d'une compensation financière des lignes de transport scolaires en 2017 et 2018 versée par le département, et ont été rattachées par erreur à des mandats relatifs à l'année suivante. Cette erreur de rattachement a pour conséquence de fausser les résultats 2017 et 2018 qui sont, par conséquent, insincères.



l'établissement avait utilisé plus largement la gestion en AP/CP, sur les travaux de voirie notamment<sup>21</sup>.

Les restes à réaliser en recettes d'équipement ont représenté en moyenne plus de 193 % des titres émis. Même si le taux chute à près de 73 % si l'on exclut de l'étude le chapitre 23, cela reste un taux important devant inciter LFA à veiller au suivi de ses recettes.

Au cours des exercices 2014-2020, certains restes à réaliser sont inscrits pour des montants erronés qui sont parfois substantiels.

Ainsi, LFA a inscrit un montant de 4 M€ en restes à réaliser d'emprunts au 31 décembre 2017 qui n'est pas justifié au jour de cette inscription et qui conduit à majorer les restes à réaliser 2017 de plus de 140 %. L'ordonnateur justifie cette inscription par un contrat d'emprunt signé le 18 mai 2018, soit postérieurement au 31 décembre 2017.

Par ailleurs, l'établissement a pu inscrire des restes à réaliser en recettes réelles d'investissement concernant des remboursements d'avances effectuées dans le cadre de marchés publics ou d'avances de trésorerie à une SEM alors qu'il s'agit d'une opération d'ordre budgétaire qui devrait s'équilibrer en recettes et en dépenses et pour laquelle il ne devrait pas y avoir de restes à réaliser. Or, les écritures<sup>22</sup> n'étaient pas systématiquement équilibrées<sup>23</sup> ce qui a eu pour effet de fausser le solde des restes à réaliser en majorant les recettes sans augmenter corrélativement les dépenses.

**Tableau 6 : Restes à réaliser en recettes réelles d'investissement du budget principal en €**

(En €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget primitif	23 927 784	15 993 174	16 204 567	32 170 000	32 549 000	35 229 800	22 408 794
Budget définitif	30 500 560	30 693 940	32 426 206	31 900 324	44 498 145	54 306 342	33 256 330
Restes à réaliser recettes réelles d'investissement	15 528 805	15 835 007	2 383 034	6 836 090	11 157 454	16 006 880	11 706 084
Part des restes à réaliser sur le budget définitif	50,91%	51,59 %	7,35 %	21,43 %	25,07 %	29,48 %	35,20 %
Dont RàR emprunt (Chap. 16) en %	0,00 %	25,26 %	0,00 %	58,51 %	62,74 %	62,47 %	59,80 %
Dont RàR immobilisation en cours (chapitre 23) en %	74,18 %	60,18 %	0,00 %	1,41 %	0,58 %	0,98 %	1,04 %
Dont RàR subventions (Chap.13) en %	25,82 %	14,56 %	100,00 %	39,37 %	36,15 %	34,73 %	38,72 %

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La Chambre rappelle à l'ordonnateur que la non sincérité des restes à réaliser en recettes d'investissement conduit l'établissement à fausser son résultat en minorant son besoin net d'investissement et en majorant son report de résultat cumulé en section de fonctionnement.

#### 5.4.3.2.2- Les restes à réaliser sur le budget assainissement

Le volume des restes à réaliser tant en dépenses qu'en recettes explose à compter de 2018 du fait du transfert de la compétence assainissement au 1<sup>er</sup> janvier 2018 sur l'ensemble du territoire de LFA. Ces montants correspondent aux écritures découlant des conventions de transfert, l'établissement ayant fait le choix d'un transfert en pleine propriété au lieu d'une mise à disposition (cf. supra).

<sup>21</sup> Par exemple, il existe un reste à réaliser 2020 de 853 200 € au titre de la tranche 2021 des travaux de St Bonnet le Château sur l'opération 8621 « Voirie d'initiative communale ».

<sup>22</sup> Au compte 238

<sup>23</sup> Par exemple en 2019, les inscriptions au titre des remboursements d'avance dans le cadre d'un marché public représentent 156 319,27 € de restes à réaliser en recettes pour 81 537,03 € de restes à réaliser en dépenses ; en 2020, les restes à réaliser pour ce type d'écriture est de 121 826 € en recettes pour 62 631 € en dépenses.

Le contrôle des immobilisations en cours permet de s'assurer de leur degré d'intégration après achèvement, et de vérifier que les dotations aux amortissements sont adéquates.

Le ratio rapportant le solde du compte d'immobilisations corporelles en cours (compte 231) au solde du compte d'immobilisations corporelles (compte 21), révèle des retards dans l'imputation définitive des immobilisations achevées.

De la même manière, le ratio rapportant le solde des immobilisations en cours aux dépenses d'équipement de l'année, permet de mesurer les délais comptables de réalisation des travaux et le cas échéant le maintien indu d'éléments d'actifs en immobilisation en cours après leur mise en service. L'établissement doit veiller à intégrer sans délais les immobilisations à la fin des travaux pour ne pas majorer le résultat de la section de fonctionnement à hauteur des amortissements non réalisés.

L'apurement régulier de ces comptes constitue donc un point de vigilance important pour l'ordonnateur.

**Tableau 7 : Solde des Immobilisations en cours du budget principal en M€**

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	24,24	18,91	29,92	34,28	42,70	56,06	59,09
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	5,24	9,26	15,16	6,54	8,49	13,36	10,31
Immobilisations corporelles - Solde (D)	137,92	152,25	150,42	178,97	180,60	181,79	190,40
Dépenses d'équipement de l'année (y compris travaux en régie)	6,62	8,84	7,51	7,93	11,09	15,44	11,28
<b>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]</b>	<b>17,6 %</b>	<b>12,4 %</b>	<b>19,9 %</b>	<b>19,2 %</b>	<b>23,6 %</b>	<b>30,8 %</b>	<b>31,0 %</b>
<b>Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (en nb d'années)</b>	<b>3,66</b>	<b>2,20</b>	<b>4,02</b>	<b>4,37</b>	<b>3,90</b>	<b>3,68</b>	<b>5,32</b>

Source : comptes de gestion - retraitement CRC

**Tableau 8 : Solde des immobilisations en cours du budget annexe Assainissement (y compris SPANC) en M€**

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	12,96	7,41	8,96	15,45	23,43	31,31	35,13
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	4,37	3,73	3,66	11,31	8,02	8,25	7,02
Immobilisations corporelles - Solde (D)	53,56	64,00	66,87	71,82	72,21	78,82	84,73
<b>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]</b>	<b>24,2 %</b>	<b>11,6 %</b>	<b>13,4 %</b>	<b>21,5 %</b>	<b>32,5 %</b>	<b>39,8 %</b>	<b>41,5 %</b>
<b>Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (en nb d'années)</b>	<b>0,39</b>	<b>1,89</b>	<b>2,21</b>	<b>1,30</b>	<b>2,76</b>	<b>2,18</b>	<b>3,39</b>

Source : comptes de gestion - retraitement CRC

La chambre invite l'ordonnateur à veiller à intégrer régulièrement les immobilisations en cours sur les comptes d'imputation définitifs dès lors que les travaux sont terminés.

#### 5.4.5- L'actif

Les instructions budgétaires prévoient que l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du trésorier doivent correspondre afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité.

#### 5.4.6- Les provisions

L'assemblée délibérante doit constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux, d'une procédure collective ou lorsque le recouvrement des créances est compromis (article R. 2321- 2 du CGCT). En dehors de ces cas, selon cet article « *la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré* ».

En préambule, il peut être relevé que les annexes relatives à l'état des provisions qui doivent figurer dans les documents budgétaires ne sont la plupart du temps pas complétées, ou le sont de manière insuffisantes<sup>33</sup> ou erronées<sup>34</sup>, rendant incomplètes les informations fournies que ce soit aux élus, aux citoyens ou à la Chambre.

LFA a constitué des provisions principalement sur les budgets annexes Ordures ménagères et Assainissement pour faire face au non recouvrement d'une partie des recettes issues des facturations, ce qui n'appelle pas d'observations.

En contradiction avec les dispositions précitées, aucune provision n'a été constituée de 2014 à 2020 pour litiges alors même que plusieurs litiges sont en cours et qu'ils portent pour certains sur des sommes importantes<sup>35</sup>.

La chambre invite la communauté d'agglomération à respecter les règles de provisionnement et à en constituer dès l'apparition d'un risque. Elle devra également veiller à compléter les annexes budgétaires et à passer les écritures correspondantes<sup>36</sup>.

#### 5.4.7- Les travaux en régie

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même et sont comptabilisées à leur coût de production, à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale.

LFA comptabilise des travaux en régie sur le budget principal notamment, depuis 2015, ce qui est une bonne pratique qui lui permet de valoriser son patrimoine d'une part et de ne pas pénaliser les équilibres de sa section de fonctionnement d'autre part puisqu'elle neutralise ses charges de fonctionnement dédiées à la réalisation d'immobilisations.

Ces travaux en régie représentent ainsi en 2020, 176 638 € pour le budget principal, 113 454€ pour le budget annexe Assainissement et 26 708 € pour le budget annexe Eau potable.

La chambre invite l'établissement à poursuivre cette bonne pratique de comptabilisation des travaux en régie.

#### 5.4.8- Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT rend obligatoire l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement versées aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants.

<sup>33</sup> L'annexe IV A3-1 (relative à l'état des provisions) du CA 2020 du budget annexe assainissement liste une seule provision délibérée le 11/12/2018 alors qu'il en a été constitué une seconde sur ce budget par délibération du 15/12/2020.

<sup>34</sup> L'annexe IV A5 du compte administratif 2020 du budget principal indique la constitution d'une provision de 12 052,50 € alors qu'il s'agit d'un étalement de charges.

<sup>35</sup> Exemple : contentieux avec la commune de Bonson dont le montant en jeu estimé par LFA s'élève à plus de 900 000 €.

<sup>36</sup> Une provision de 148 000 € a été décidée sur le budget annexe assainissement par délibération du 15 décembre 2020 sans qu'aucune écriture n'ait été passée sur cet exercice pour la constituer au compte 6815.

d'équipement du budget principal<sup>41</sup> et des dettes<sup>42</sup> avec des écarts entre les comptes 27638 et 16875 que l'ordonnateur explique, dans sa réponse aux observations provisoires, par l'inscription de sommes aux comptes 276351 et 276341 et par des retraitements correspondant à des avances consenties par deux anciennes intercommunalités fusionnées.

La chambre rappelle à l'ordonnateur de veiller à la correcte imputation des montants correspondants aux flux réciproques, de façon à garantir la fiabilité des comptes.

#### 5.4.10- Des montants importants d'opérations à classer ou à régulariser

Les dépenses réglées sans mandatement préalable sont enregistrées au compte des dépenses à classer ou à régulariser. Les produits encaissés avant émission de titres sont enregistrés au compte des recettes à classer ou à régulariser.

Alors que ces écritures sont comptabilisées sur des comptes d'attente qui doivent être apurés dans les délais fixés par les instructions comptables, les montants de recettes à classer ou à régulariser en fin d'exercice sur le budget principal sont importantes à compter de 2017 et ne cessent de croître depuis. Ce retard, correspondant principalement à des subventions notamment du département de la Loire, révèle un retard conséquent de traitement de la part de LFA.

Tableau 9 : Montant total des recettes à classer ou à régulariser pour le budget principal en €

Opérations à classer ou à régulariser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes à classer ou à régulariser	170 940	8 640	393	472 797	506 172	1 249 791	1 363 777
Produits de gestion	31 204 859	33 386 623	25 597 817	40 736 993	45 908 622	47 643 689	52 617 502
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0,5 %	0,0 %	0,0 %	1,2 %	1,1 %	2,6 %	2,6 %

Source : comptes de gestion

Des retards sont également constatés sur le budget annexe assainissement et sur le budget annexe TEOM.

La chambre invite la communauté d'agglomération à régulariser rapidement les opérations en attente de classement ou de régularisation et à plus de rigueur dans le suivi de ces opérations comptables. L'ordonnateur indique en réponse que la situation est en cours d'amélioration comme le précise la note d'analyse établie en février 2022 par le conseiller aux décideurs locaux et qu'elle sera également traitée dans le cadre de la convention de services comptables et financiers élaboré conjointement entre LFA et son comptable.

#### 5.4.11- Conclusions intermédiaires sur la fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes représente un axe de progrès de l'établissement. LFA doit notamment s'attacher à compléter avec rigueur les informations présentées au sein des documents budgétaires et plus particulièrement les annexes. Elle doit fiabiliser son exécution budgétaire et notamment les opérations de fin d'exercice tout en poursuivant le travail engagé sur son actif et en veillant à la régularité de ses écritures comptables en matière de rattachements, de restes à réaliser, de provisions et d'amortissements, tant sur le budget principal que sur les

<sup>41</sup> Imputées à tort au compte 2041642 « Subventions d'équipement aux établissements rattachés » alors qu'il s'agit de subventions versées à SNCF Réseau<sup>41</sup> dans le cadre de la régénération d'une ligne ferroviaire pour un montant de 2 042 500 €. Mandats 6834 du 28/11/2017 pour un montant de 967 500 € ; mandat 7753 du 28/11/2018 pour un montant de 967 500 € et mandat 6641 du 24/09/2019 pour un montant de 107 500 €.

<sup>42</sup> Le compte 27638 « Créances sur les autres établissements publics » n'est pas équilibré avec les montants imputés au compte 16875 « Autres emprunts et dettes assimilées groupements de collectivités ».

Sur la période 2017-2020, qui constitue, du fait de la fusion mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la période la plus pertinente pour une analyse financière, on constate une augmentation plus rapide des produits de gestion que des charges permettant ainsi de dégager un excédent brut de fonctionnement en forte augmentation (+26,6 % de variation annuelle moyenne) qui atteint un niveau confortable de 12,6 M€ en 2020 représentant 24 % des produits de gestion. De la même manière, la CAF brute est en forte progression sur cette période (+30,3 % de variation annuelle moyenne sur cette période).

#### 6.2.2- Une croissance des produits de gestion

Les produits de gestion connaissent une forte progression entre 2017 et 2020 (+8,9 % de variation annuelle moyenne) passant de 40,7 M€ à 52,6 M€. Cette augmentation a pour origine principale l'augmentation des ressources d'exploitation (+ 19,8 % de variation annuelle moyenne) dont la progression provient, pour l'essentiel, des remboursements des personnels mis à disposition qui viennent compenser des dépenses de personnel et, dans une moindre mesure, des ressources fiscales (+ 4,6 % de variation annuelle moyenne). Toutefois du fait de la diminution de la fiscalité reversée, la fiscalité nette progresse de 12,1 % sur la période soit une augmentation de plus de 7,6 M€. Les ressources fiscales constituent une part prépondérante des produits de gestion puisque leur montant, net des reversements, représente plus de 60 %.

Tableau 11 : Composition des produits de gestion en €

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) + Fiscalité reversée	27 480 038	28 368 390	21 076 104	- 12,4 %	28 135 101	28 984 258	31 744 932	32 178 382	4,6 %
= Fiscalité totale (nette)	- 9 779 998	- 9 822 721	- 7 113 684	- 14,7 %	- 9 964 908	- 7 131 377	- 7 287 798	- 5 759 232	- 16,0 %
	17 700 038	18 545 669	13 964 420	- 11,2 %	18 770 193	22 932 881	24 457 138	26 419 150	12,1 %
+ Ressources d'exploitation	2 648 018	2 984 044	3 500 742	15,0 %	5 129 740	6 288 443	7 529 496	8 819 918	19,8 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 946 803	10 847 681	8 062 064	- 14,2 %	16 741 356	16 049 001	15 445 351	17 201 816	0,9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	29 231	70 592		95 704	137 298	211 716	178 638	22,7 %
= Produits de gestion (A)	31 294 859	33 386 623	25 597 817	- 9,6 %	40 736 993	46 308 622	47 843 689	52 617 502	8,9 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

#### 6.2.2.1- L'évolution des ressources fiscales

L'évolution des taux sur la période 2017-2020 demeure globalement mesurée, indépendamment de l'analyse de la pression fiscale sur le territoire.

À titre de comparaison, selon les derniers chiffres disponibles pour 2019<sup>43</sup>, les taux moyens votés au niveau national et au niveau de la région pour les communautés d'agglomération sont plus élevés en ce qui concerne la TFNB et la taxe sur la CFE tandis que, à l'inverse, LFA dispose de taux plus élevés concernant la TH et la TFB.

<sup>43</sup> www.collectivités-locales.gouv.fr

Tableau 13 : Ressources Institutionnelles de la communauté d'agglomération de 2014 à 2020

en €	2014	2015	2016	Variation 2014- 2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2017- 2020
Dotations Globales de Fonctionnement	8 555 598	7 887 285	6 850 574	- 19,9	9 400 432	8 385 415	9 301 953	9 242 190	- 1,7 %
FCTVA	0	0	0		125 863	126 202	210 122	198 588	57,8%
Participations	1 836 800	2 355 238	724 751	- 60,5 %	6 303 408	5 610 787	4 751 231	6 513 246	3,3%
Dont État	168 697	209 377	46 549	- 72,4 %	377 216	289 106	748 366	279 911	- 25,8 %
Dont régions	26 159	53 084	39 548	5,11%	49 831	4 636 104	4 667 169	4 848 909	9630,8%
Dont départements	250 827	275 250	150 992	- 39,8 %	5 138 883	73 371	-2 519 174	47 490	- 99,1 %
Dont communes	0	0	0		13 200	7 200	0	6 941	- 47,4 %
Dont groupements	66 473	79 628	9 393	- 85,9 %	6 245	0	11 268	10 541	68,8 %
Dont fonds européens	0	63 059	0		0	0	41 522	408 409	
Dont autres	1 324 643	1 874 860	478 269	- 63,9 %	718 034	604 987	1 802 079	911 045	26,9 %
Autres attributions et participations	554 405	595 178	486 739	- 12,2 %	911 652	946 616	1 182 035	1 247 792	36,9 %
Dont compensation et péréquation	554 405	595 178	486 739	- 12,2 %	908 542	946 276	1 182 035	1 247 792	37,3 %
Dont autres	0	0	0		3 110	340	0	0	- 100,0 %
<b>= Ressources Institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>10 946 803</b>	<b>10 847 681</b>	<b>8 062 064</b>	<b>- 26,4 %</b>	<b>18 741 358</b>	<b>16 049 001</b>	<b>15 445 351</b>	<b>17 201 816</b>	<b>2,8 %</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

S'agissant plus particulièrement de la DGF, on peut noter que celle-ci a connu une baisse de près de 19,9 % sur la période 2014-2016, avant de connaître une forte augmentation en 2017 après la fusion et de se maintenir à un niveau globalement constant les années suivantes avec une légère baisse de 1,7 % sur la période 2017-2020.

Les ressources institutionnelles sont marquées par un fort dynamisme des participations à compter de 2017, principalement en provenance du département en 2017 et de la région à partir de 2018 en lien avec le transport scolaire. Les participations étaient en moyenne de 1,6 M€ sur la période 2014-2016, et sont passées à 5,8 M€ en moyenne sur la période 2017- 2020.

Enfin les ressources correspondant aux compensations et péréquations ont également connu un accroissement important entre 2017 et 2020, soit une augmentation de 37 %.

### 6.2.3- Une augmentation des charges de fonctionnement

#### 6.2.3.1- Une forte augmentation des charges de personnel

Les charges de personnels qui ont augmenté de façon modérée sur la période 2014-2016 ont connu une forte progression à compter de la fusion mais également sur les années suivantes. Ainsi, sur la période 2017-2020, les charges de personnel sur le seul budget principal augmentent de plus de 50 %, soit une variation annuelle moyenne de +14,7 %.

Cette forte augmentation des charges de personnel est la conséquence directe de l'augmentation des effectifs. Ainsi au cours de la seule année 2017, près de 100 agents ont intégré LFA dans le cadre de la fusion ou des mutualisations de services.

## 6.2.4- Les dépenses d'équipement

## 6.2.4.1.1- Le montant des dépenses et leur programmation

Le montant des dépenses d'équipement qui correspond aux dépenses d'investissement de l'établissement, a progressé sur l'ensemble de la période. Les montants figurant dans les comptes administratifs apparaissent cependant erronés en raison d'erreurs d'imputation de dépenses d'ordre venant artificiellement gonfler ces dépenses réelles<sup>44</sup>.

Sur les périodes 2014-2016 et 2017-2019, l'année 2020 étant écartée car non significative du fait de la crise sanitaire, les dépenses d'équipement progressent globalement, même si le rythme est moins rapide en seconde période (+34 %, contre +57 %).

Tableau 15 : Évolution des dépenses d'investissement de 2014 à 2020 en K€

en milliers d'€	2014	2015	2016	Cumul 2014- 2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2017- 2020
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 824	8 607	7 437	22 668	7 838	10 956	15 225	11 103	45 122
+ Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 295	3 800	4 999	10 094	9 231	9 822	7 706	4 278	31 037
+ Désinvestissements ou annulations de mandats retraités des erreurs d'imputation	8	6	18	32	187	0	233	295	715
<b>Total annuel</b>	<b>7 927</b>	<b>12 413</b>	<b>12 454</b>	<b>32 794</b>	<b>17 256</b>	<b>20 778</b>	<b>23 164</b>	<b>15 676</b>	<b>76 874</b>

Source : Données issues des comptes administratifs – retraitement CRC

LFA n'a pas fait le choix d'une gestion de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) intégrée au système d'information financier même si un module existe dans son progiciel de finances. Elle suit sa programmation via un tableau Excel.

Néanmoins, la communauté d'agglomération dispose d'un programme pluriannuel d'investissement qui couvre l'ensemble de la période contrôlée. Cette programmation présente les opérations en cours par secteur, à l'exception de la voirie et l'éclairage public qui demeurent globalisés sous forme d'enveloppe alors que ces dépenses représentent des montants importants. Le document de programmation a gagné en précision au cours de la période et, à compter de 2017, fait apparaître, pour certaines opérations, le montant des recettes attendues, sans toutefois que l'origine de ces recettes ne soit indiquée.

En juin 2021, LFA a adopté en bureau son plan de mandat qui a été décliné en une PPI qui fait également apparaître la programmation pluriannuelle de fonctionnement. La prospective financière accompagnant ce plan de mandat prévoit un fort niveau d'investissement au cours des années 2021 (29,4 M€), 2022 (21,3 M€) et 2023 (22,3 M€) avant de se stabiliser à environ 14 M€. Cette démarche de programmation des investissements et de leurs coûts de fonctionnement induits ne peut qu'être encouragée. Toutefois, cette approche étant trop récente pour pouvoir être analysée à ce stade, l'établissement est invité à évaluer la pertinence de cet outil afin de vérifier s'il remplit ses objectifs et produit les effets attendus.

<sup>44</sup> En 2015 erreur d'environ 2 M€ ; en 2016 erreur de 9,7 M€ et dans une moindre mesure de 2017 à 2019 avec des erreurs inférieures à 150 000 €, ces montants correspondant à des remboursements d'avances.

Tableau 18 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	4 495 819	3 572 006	5 933 229	14,9 %	2 706 763	- 1 586 653	3 002 464	12 034 141	68,4 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 6 364 318	- 8 191 910	- 7 737 133	- 3,8 %	- 8 381 632	- 15 991 406	- 9 228 877	628 156	
= Trésorerie nette	12 860 137	12 763 918	13 670 362	3,1 %	11 088 395	14 404 755	12 229 341	12 305 985	3,5 %
en nombre de jours de charges courantes	199,6	166,9	248,3		114,9	145,4	120,6	110,0	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

### 6.2.5.2- L'endettement et la capacité de désendettement du budget principal

Comme développé précédemment, du fait des discordances de l'encours de dette entre le compte de gestion et les données de LFA, la présente analyse se base exclusivement sur les chiffres du compte de gestion.

Tableau 19 : Endettement du budget principal (en €)

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	16 585 149	17 214 585	15 688 718	- 8,1 %	22 056 584	28 085 953	31 262 313	40 402 491	22,4 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	1 345 302	1 393 769	1 540 993	7,0 %	2 303 025	2 669 114	2 916 449	3 376 289	13,6 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	25 283	132 077	91 161	89,9 %	56 266	83 458	43 372	16 768	- 33,2 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0		6 886 680	1 915 505	0	0	-100,0 %
+ Nouveaux emprunts	0	0	6 000 000		1 502 000	4 013 427	12 000 000	10 000 000	89,1 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre (Chiffres CG)	17 214 585	15 688 718	22 056 584	13,2 %	28 085 953	31 262 313	40 402 491	47 009 434	18,8 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP) CG	3,3	2,0	3,8	SO	5,8	3,5	3,8	4,4	SO

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les ratios présentés par le budget principal en matière de capacité de désendettement de LFA sont de bon niveau sur l'ensemble de la période ; après une augmentation en 2017, suite à la fusion, ce ratio a diminué et demeure inférieur à cinq ans, ce qui témoigne de la soutenabilité de la dette.

Si le niveau actuel d'endettement de l'établissement n'appelle pas de remarques au regard de ses ressources propres, l'attention de LFA est attirée sur la soutenabilité de son programme d'investissement récemment adopté. Selon la propre prospective financière de l'établissement, il est prévu la souscription de nouveaux emprunts pour un montant global de



## 7- LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ET SES COMMUNES MEMBRES

Les liens unissant LFA et ses communes membres sont de deux ordres : d'une part des flux financiers croisés prenant la forme de reversements de fiscalité et figurant depuis 2018 dans un pacte financier et fiscal ; d'autre part des liens ascendants, descendants et transversaux dans le cadre d'une politique active de mutualisation de services.

### 7.1- Les relations financières avec les communes

L'intercommunalité, qui a bénéficié du transfert des recettes fiscales, est amenée à reverser aux communes membres et, le cas échéant, à des fonds nationaux une partie de ces recettes fiscales.

Sur les deux périodes, avant et après fusion, le montant de la fiscalité reversée a baissé de façon significative. Ce mouvement s'est accéléré sur la période 2017 à 2020 avec une baisse de plus de 48 % du montant de fiscalité reversée.

**Tableau 22 : Détail de la fiscalité reversée**

en €	2014	2016	2016	Var 2014- 2016	2017	2018	2019	2020	Var 2017- 2020
Attribution de compensation de fonctionnement au profit de LFA	382 136	421 373	593 095	55,4 %	820 860	1 634 208	1 615 508	1 613 593	76,4 %
Attribution de compensation de fonctionnement versée aux communes	- 9 095 654	- 8 063 020	- 7 627 371	16,1 %	- 8 557 203	- 7 229 873	- 7 219 507	- 7 211 437	5,6 %
Attributions de compensations d'investissement au profit de LFA	0	0	0		0	2 429 001	2 432 387	2 432 387	
AC nette reversée par LFA	- 8 713 518	- 8 541 647	- 7 033 376	19,3 %	- 7 636 333	- 3 166 664	- 3 171 613	- 3 166 468	59,5 %
Reversements de dotation de solidarité communautaire aux communes	- 254 266	- 254 266	- 254 299		0	0	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	- 8 967 784	- 8 795 913	- 7 287 675	18,7 %	- 7 636 333	- 3 166 664	- 3 171 613	- 3 166 468	68,6 %
Fonds de péréquation (FPIC) versé à la communauté d'agglomération	0	724 373	925 172		0	1 106 532	958 448	2 480 856	
Contribution versée par LFA aux fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 751 181	- 751 181	- 751 181		- 2 842 244	- 2 842 244	- 2 842 244	- 2 842 244	
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	- 61 033	0	0		913 669	0	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	- 812 214	- 26 808	173 991		- 1 728 575	- 1 535 712	- 1 683 796	- 1 61 388	- 2,6 %
= Fiscalité reversée	- 9 779 998	- 8 822 721	- 7 113 684	27,3 %	- 9 364 908	- 4 702 376	- 4 855 409	- 3 326 846	48,2 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

#### 7.1.1- Un pacte financier et fiscal dépourvu de moyens pour réduire les disparités

L'établissement a, par délibération du 11 décembre 2018, adopté un document intitulé « pacte de solidarité entre Loire Forez agglomération et ses communes ». Si la démarche entreprise

municipaux et ne peut faire l'objet d'une indexation, mais peut évoluer en fonction des transferts de compétences.

Les montants d'AC reversés par l'intercommunalité au profit des communes membres ont baissé d'environ 16 % au cours des périodes 2014-2016 et 2017-2020. À l'inverse, le montant des AC versé par les communes membres au profit de LFA a augmenté sur la période 2014-2016, puis 2017 à 2020 avec une forte progression en 2018 (+ 612 936 €)<sup>46</sup>. Si on ajoute le montant des AC d'investissement versé par les communes qui s'élève à 2,4 M€ depuis 2018, le montant d'AC nettes résultant de la différence entre les AC versées par les communes et les AC versées par LFA est passé de 7,6 M€ en 2017 à 3,2 M€ en 2020, soit une diminution de 59 %.

Cette forte diminution du montant d'AC nettes s'explique par les charges supplémentaires assumées par la communauté d'agglomération en raison du transfert de nouvelles compétences ou de nouveaux équipements.

#### 7.1.3- La dotation de solidarité communautaire (DSC)

La DSC a pour objectif de réduire les disparités de ressources entre les communes membres en instituant un dispositif de solidarité financière entre l'EPCI et les communes membres. Le régime applicable est régi par les dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, les EPCI ayant la possibilité d'instituer une DSC, qui ne revêt aucun caractère obligatoire. Depuis le 30 décembre 2019, l'article L. 5211-28-4 du CGCT fixe les deux critères de répartition de la DSC : d'une part l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, et d'autre part l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel financier ou fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

Alors que, sur la période 2014 à 2016, la CALF versait une DSC d'un montant global annuel de 254 266 €, après la fusion, la nouvelle intercommunalité y a mis fin, alors même qu'il existe des écarts importants entre le potentiel financier et fiscal par habitant des communes membres. Ainsi en 2020, parmi les communes membres de LFA, le potentiel financier par habitant le plus bas constaté est de 494,78 €, alors que le plus haut est de 1 195,87 €, soit un écart de plus de 140% reflétant de vraies disparités.

Malgré le fait que le pacte financier et fiscal ne respecte pas l'objectif de réduction des disparités, l'ordonnateur confirme dans sa réponse sa volonté de ne pas verser de DSC. Il indique privilégier l'accompagnement des communes membres au travers du financement du plan très haut débit, de fonds de concours dans le cadre de projets présentant de l'intérêt en matière économique et écologique ou du développement de services communs, sans lier ces dispositifs à un objectif de solidarité ou de péréquation.

#### 7.1.4- Les fonds de concours

L'article L. 5216-5 du CGCT permet dans certaines conditions le versement de fonds de concours entre l'EPCI et les communes.

Dans ce cadre, le montant moyen des subventions d'équipement versées par LFA au profit des communes, hors plan de développement du très haut débit, s'élève à environ 124 000 € sur la période 2014- 2016 et à environ 330 000 € sur la période 2017-2020. En parallèle, les communes membres ont également versé des fonds de concours au profit de LFA, à hauteur d'environ 300 000 € en moyenne sur la période 2014-2016 et de 1 M€ sur la période 2017-2020.

<sup>46</sup> À compter de 2018, 43 communes ont transféré à LFA la contribution au SDIS, ce qui explique cette augmentation importante.

### 7.2.2- L'organisation de la mutualisation depuis 2017

L'objectif affiché par LFA est d'intégrer le principe de mutualisation comme mode de fonctionnement des services mais également comme élément de gouvernance. En effet, et ce point est assez original, les directeurs et cadres des services des communes sont impliqués dans l'animation de certaines instances communautaires.

Ainsi, pour permettre la révision du schéma de mutualisation de 2017, différentes instances politique et techniques ont été mises en place, dans lesquelles sont associés des cadres de LFA et des communes membres (comité technique), mais également en associant la « plénière » des secrétaires de mairies et directeurs de services qui est une instance pérenne.

La mutualisation au sein de l'établissement prend des formes diverses.

### 7.2.3- La mise en commun de services

#### 7.2.3.1- Les services communs

En application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs communes membres peuvent se doter d'un service commun pour l'exercice de missions fonctionnelles de l'EPCI, pour des missions opérationnelles de l'EPCI ou encore pour l'exercice de compétences que les communes ont conservées.

Ce partage de services, entre la communauté et les communes, concerne principalement les pôles territoriaux, Montbrison, Saint-Just-Saint-Rambert, Boën-sur-Lignon mais également les communes de taille moyenne qui le souhaitent.

Au 1<sup>er</sup> novembre 2020, il existe dix services communs<sup>48</sup> qui sont tous portés par LFA à l'exception de celui relatif à la direction du développement touristique qui est porté par l'office de tourisme Loire Forez, qui a le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC).

Selon les dispositions de l'article D. 5211-16 du CGCT, le remboursement des frais de fonctionnement du service commun s'effectue sur la base d'un coût unitaire journalier de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement (exprimé en jours) constaté par le gestionnaire du service. Pour chaque service commun, la détermination du coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service. Il est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisés des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

Il résulte des conventions produites que, dans le cadre d'un service commun, le coût prévisionnel total du service est partagé entre l'EPCI et les communes selon une clef de répartition liée à l'utilisation du service, avec une régularisation en fin d'année selon le coût réel du service. Cette clé de répartition est fondée sur l'unité d'œuvre calculée à partir du coût réel du service, sans que les modalités de calculs ne soient communiquées. Chaque adhérent au service commun doit payer une somme en fonction des unités d'œuvres consommées, le cas échéant diminuée du coût journalier des ressources que l'adhérent aura mis à disposition du service commun.

Est exclu du calcul le coût du service correspondant à la gestion du service dont LFA assume la charge financière. Cette absence de remboursement d'une mise à disposition des services

<sup>48</sup> Application du droit des sols (ADS), bureau d'études voirie et réseaux divers, commande publique-assistance juridique, délégué à la protection des données, direction du développement touristique, direction générale (appui technique), gestion des archives, moyens techniques, secrétariat de mairie (mise à disposition d'agents), système d'information.

Dans cette hypothèse, LFA met à disposition l'un de ses services au profit des communes adhérentes de façon ponctuelle. Ces plateformes concernent le bureau d'étude, le service commande publique et assistance juridique ainsi que la gestion des archives.

Le coût pour les communes correspond au coût horaire du service de l'année n-1 multiplié par le temps effectivement passé pour la mission.

#### 7.2.4.2- Les mises à disposition ascendantes

Cette hypothèse prévue au II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, concerne les communes ayant conservé tout ou partie de leurs services dans le cas d'un transfert partiel de compétence, et qui peuvent mettre à disposition leurs services en tout ou partie de l'EPCI pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Les modalités de mises à dispositions et de remboursement des frais suivent les modalités fixées par les articles L. 5211-4-1 et D. 5211-16 du CGCT précités.

Plus de 80 communes membres de LFA procèdent ainsi à des mises à disposition de leur personnel au profit de l'intercommunalité en signant des conventions ascendantes dans neuf domaines<sup>49</sup>.

#### 7.2.5- Les prestations de service

Dans le cadre de ces conventions de prestations de services régies par l'article L. 5216-7-1 du CGCT, LFA propose de mettre à disposition ses services pour l'exercice des compétences communales en matière de culture – visite guidées pays d'art et d'histoire, et de patrimoine-équipe verte. De façon symétrique des communes proposent de mettre à disposition leur service pour l'exercice des compétences communautaires en matière de facturation d'assainissement. Ces conventions de prestations de services en matière de facturation ont été remplacées depuis le 1er janvier 2020 par des conventions de mise à disposition de service pour les communes qui continuent de faire la facturation de l'assainissement et de l'eau pour le compte de Loire Forez.

#### 7.2.6- L'animation territoriale

En application du schéma de mutualisation, chaque service commun exerce également une mission dénommée « animation territoriale » qui correspond à la mise à disposition, sans contrepartie financière pour l'ensemble des membres de l'EPCI, des ressources documentaires du service. Cette prestation peut se matérialiser par des notes générales, des documents types, et dans le cadre des systèmes d'information par la réalisation d'un audit d'une demie à une journée dans chaque commune. Cette animation territoriale n'a pas été valorisée financièrement dans le cadre du schéma de mutualisation et ne ressort pas des documents communiqués.

En outre, d'autres services de LFA mènent également une action d'animation territoriale notamment en matière de finances, de ressources humaines ou d'urbanisme.

<sup>49</sup>La surveillance des installations d'assainissement, l'entretien des espaces verts des équipements communautaires d'assainissement et des zones d'activité économique, la médiation culturelle, l'entretien technique du réseau d'eau potable, la facturation et l'accueil des usagers de l'eau potable, le ramassage des corbeilles de propreté des bords de Loire, l'entretien de la voirie communautaire, l'entretien des véhicules, l'entretien des bâtiments sportifs.

Tableau 23 : Effectif global au 31 décembre

Effectifs pourvus au 31 décembre	2014	2015	2016	Var annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var annuelle moyenne
titulaires	145	149	165	6,7 %	258	300	331	374	13,6 %
contractuels sur emploi permanent	9	16	15	28,1 %	22	31	39	47	26,0 %
contractuel sur emploi non permanent	32	43	41	13,2 %	74	64	68	60	- 2,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>186</b>	<b>208</b>	<b>221</b>	<b>9,0 %</b>	<b>354</b>	<b>395</b>	<b>438</b>	<b>481</b>	<b>11,4 %</b>

Source : Liste par année des agents au 31 décembre produit par l'établissement retraitement CRC

Cette augmentation substantielle des effectifs s'est traduite nécessairement par une forte augmentation des dépenses de personnel :

Tableau 24 : Montant des dépenses de personnel du budget principal en €

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale + Régime indemnitaire y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	3 389 234	3 532 608	3 771 428	6,5 %	4 792 984	6 878 748	8 601 385	7 535 070	18,3 %
+ Autres indemnités	688 855	697 465	949 966	3,5 %	1 235 690	1 641 788	1 802 168	2 046 615	18,3 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	4 392 299	4 645 048	4 844 912	6,0 %	6 186 263	7 720 482	8 637 988	9 834 990	16,7 %
en % des rémunérations du personnel*	83,6%	78,9%	76,9%		77,7%	80,1%	79,3%	80,3%	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	822 865	1 180 360	1 475 903	33,9 %	1 614 526	1 868 617	2 092 421	2 255 943	11,8 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	822 865	1 180 360	1 475 903	33,9 %	1 614 526	1 868 617	2 092 421	2 255 943	11,8 %
en % des rémunérations du personnel*	15,6%	20,6%	23,1%		20,3%	19,4%	19,2%	18,4%	
Autres rémunérations (c)	43 092	34 293	68 764	18,9 %	189 700	84 865	163 023	162 004	0,8 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	5 268 166	6 769 701	6 379 679	10,1 %	7 980 488	9 641 984	10 893 433	12 262 936	15,6 %
- Atténuations de charges	109 665	189 358	214 130	39,7 %	239 145	283 958	344 734	458 198	24,2 %
= Rémunérations du personnel	5 148 600	6 570 345	6 165 449	9,4 %	7 721 343	9 378 006	10 548 698	11 784 738	15,2 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Sur le seul budget principal, les rémunérations du personnel ont augmenté de 9,4 % en moyenne par an sur la période 2014 à 2017 et ont progressé de 15,2 % en moyenne annuelle sur la période 2017 à 2020.

Afin d'avoir une vision la plus exacte, il convient d'ajouter à ces dépenses de personnel du budget principal les dépenses des personnels extérieurs qui correspondent aux remboursements par LFA du personnel mis à disposition par les communes membres et retrancher les dépenses correspondant au personnel de LFA mis à disposition des communes ou des budgets annexes.

## 8.2.1- L'information des membres du comité et des agents

### 8.2.1.1- L'information des membres

Selon les dispositions de l'article 28 du décret du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics « *Toutes facilités doivent être données aux membres des comités pour exercer leurs fonctions. En outre, communication doit leur être donnée de toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions au plus tard huit jours avant la date de la séance.* ».

Au vu des éléments produits par l'établissement, les documents communiqués aux membres du CT apparaissent souvent trop succincts pour donner une information complète des membres de l'instance et permettre au comité de se prononcer conformément aux compétences qui lui appartiennent.<sup>50</sup>

La chambre recommande à l'établissement d'être plus précis dans les éléments communiqués aux membres du comité afin de garantir un bon fonctionnement de l'instance.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à ce que les documents transmis aux instances paritaires soient étoffés et souligne que les questions soumises aux instances paritaires font l'objet de réunions préalables avec les représentants du personnel et les élus du conseil communautaire.

### 8.2.1.2- L'information des agents

Conformément aux dispositions de l'article 31 du décret du 30 mai 1985 précité « *Les avis émis par les comités techniques sont portés, par tout moyen approprié, à la connaissance des agents en fonctions dans la ou les collectivités ou établissements intéressés.* »

L'information des agents de la structure nécessite implicitement, mais nécessairement, que l'information portée à la connaissance des agents soit suffisamment explicite pour garantir ce droit effectif à l'information.

Or, les PV des réunions du CT se révèlent très succincts et ceux-ci n'indiquent pas expressément le sens de l'avis rendu. Si le sens de l'avis peut facilement se déduire en cas de majorité, il en va différemment en cas de partage des votes. En effet, l'article 26 du décret précité prévoit dans cette hypothèse que l'avis est réputé favorable, ce qui ne ressort pas clairement en l'absence du sens de l'avis.

La chambre recommande à l'établissement d'être plus précis dans la rédaction des PV des comités afin d'assurer une transparence dans l'information des agents de la structure. L'ordonnateur indique dans sa réponse avoir modifié son organisation interne afin que la rédaction des procès-verbaux soit plus précise pour assurer une meilleure information des agents.

## 8.2.2- La méconnaissance des compétences du comité technique

Les domaines sur lesquels l'avis du comité peut et doit être sollicité figurent à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée dont les dispositions seront abrogées lors du prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique et au plus tard le 1er janvier

<sup>50</sup> Ainsi, lors du CT du 2 octobre 2018 : la reprise en régie de la déchetterie d'Arthun/hauts quai est examinée, sans que ne soient mentionnées les conséquences sur l'organisation et le personnel. De même lors de la séance du 5 décembre 2017, sur la question de la délégation de service public (DSP) de la fourrière animale, les seuls éléments présentés à l'appui de ce projet sont l'amélioration des conditions de travail des agents et le fait que le nouveau site devra être à 20 km maximum du site actuel.

#### 8.4- La gestion des agents de LFA

La direction des ressources humaines, qui était composée de trois ETP en 2014 pour un effectif de l'établissement de 186 agents, a vu ses effectifs croître sur l'ensemble de la période pour atteindre en 2020 douze ETP (dont trois catégories A, deux catégories B et six catégories C), pour un effectif global de 490 agents. Les effectifs globaux de l'établissement ont ainsi été multipliés par 2,6 quand les effectifs de la direction des ressources humaines ont été multipliés par quatre.

Si, globalement, les dossiers papiers individuels examinés sont bien tenus, avec la présence de sous dossiers<sup>62</sup>, la chambre a constaté des carences dans la gestion du personnel fonctionnaire et contractuel, tant dans les phases de recrutement que dans la gestion de la carrière des fonctionnaires ou le renouvellement des contrats.

##### 8.4.1- Des anomalies constatées dans le recrutement des contractuels

Le recrutement d'agents contractuels demeure dérogatoire dans la fonction publique, le principe restant celui de l'occupation des emplois par des fonctionnaires en application des dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et désormais de l'article L. 311-1 du CGFP.

La loi du 26 janvier 1984 modifiée énumère, de façon limitative, les motifs de recrutement d'agents contractuels de droit public principalement dans ses articles 3 (codifié aux articles L. 332-23 et suivants du CGFP), 3-1 (codifié à l'article L. 332-13 du CGFP), 3-2 (codifié à l'article L. 332-14 du CGFP et 3-3 (codifié à l'article L. 332-8 du CGFP). La possibilité de recrutement d'agents contractuels a été élargie par la loi du 6 août 2019 précitée et la procédure de recrutement des agents contractuels sur emplois permanents a fait l'objet du décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels. Par suite les dispositions applicables diffèrent au cours de la période examinée.

Dans tous les cas, seule l'assemblée délibérante dispose du pouvoir de créer les emplois permanents et/ou temporaires et peut autoriser le recrutement d'agents contractuels sur les emplois créés, en précisant le montant de rémunération ou en l'encadrant.

##### 8.4.1.1- Des recrutements réalisés sans délibération ou décision préalable

###### 8.4.1.1.1- Pour les emplois non permanents

Il est constaté une absence récurrente de délibération créant les postes dans l'hypothèse d'emplois pour accroissement temporaire d'activité. Or, si le conseil communautaire peut déléguer cette compétence au profit du président, ce qu'il a fait par les délibérations du 29 avril 2014, du 10 janvier 2017 et du 11 juillet 2020, il n'en reste pas moins que le président doit prendre systématiquement une décision formelle de création d'emplois et en rendre compte, comme toute compétence déléguée, devant l'assemblée délibérante.

Or, les présidents successifs de LFA ont cessé de prendre des décisions de création de ces emplois à compter de 2016, signant des contrats de recrutement sans décisions préalables et sans en rendre compte devant le conseil communautaire, en méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales et des dispositions statutaires.

La chambre invite par conséquent l'ordonnateur à respecter la délégation qui lui a été consentie en matière de création d'emplois et rappelle qu'en l'absence d'une telle décision les

<sup>62</sup> État civil ; Arrêtés contrats ; Absence maladie ; Entretiens professionnels ; formation ; Courriers.

Par ailleurs, contrairement aux dispositions de l'article 38 du décret n° 88-145 précité et de l'article 38-1 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les dossiers contrôlés ne contiennent aucun élément probant d'une notification formelle de l'intention de l'autorité territoriale de renouveler ou non les contrats. Cette absence de notification formelle constitue une fragilité juridique, sans toutefois qu'en l'état de la jurisprudence administrative ce manquement ne puisse permettre de transformer l'engagement en contrat à durée indéterminée.

Le suivi des remplacements des agents admis à exercer leurs fonctions à temps partiel, manque également de précision. Les contrats conclus sur ce fondement ne précisent pas systématiquement le nom des agents autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel. Ce manque de précision, s'il ne rend pas le recrutement irrégulier, rend difficile le contrôle du temps de travail disponible pour recruter des agents contractuels, pour l'établissement d'une part, et pour le comptable, d'autre part.

Enfin, la chambre rappelle que lors du recrutement de contractuels, l'établissement doit transmettre à la préfecture les contrats avant le début d'exécution de ces derniers. Or, des transmissions tardives des contrats des agents ont été relevées dans les dossiers de LFA.

La Chambre invite l'ordonnateur à plus de rigueur dans la rédaction de ses contrats.

#### 8.4.1.4- Des mesures de publicité insuffisantes ou inexistantes

Selon la jurisprudence administrative, les collectivités doivent respecter un délai raisonnable entre la publicité et le recrutement de l'agent qui, sauf circonstances particulières, peut être regardé comme suffisant quand il est, au minimum, de deux mois.

Le décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement des emplois permanents précise désormais dans son article 2 que « *Les candidatures sont adressées à l'autorité mentionnée dans l'avis de vacance ou de création de l'emploi permanent à pourvoir dans la limite d'un délai qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de publication de cet avis* ». Ce délai minimum d'un mois diverge de celui fixé par la jurisprudence administrative dans la mesure où il porte sur la période entre la publicité et l'envoi des candidatures et non pas entre la publicité et la décision de recrutement.

Les dossiers examinés portant sur des recrutements antérieurs au décret précité, LFA devait uniquement respecter un délai raisonnable entre l'avis de vacance et la décision de recrutement au sens de la jurisprudence. Le délai raisonnable doit permettre, d'une part, à l'établissement de recevoir un nombre suffisant de candidatures afin de sélectionner le candidat correspondant au mieux au poste et d'autre part garantir le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics.

Lors de l'examen sur place des dossiers du personnel, les déclarations de vacance d'emploi (DVE) ne figuraient pas dans les dossiers. Les DVE font l'objet d'un suivi papier sur un cahier et seul le directeur des ressources humaines dispose sur sa boîte mail des accusés de réception des déclarations. Cette organisation de la direction des ressources humaines dans le suivi de ces publicités des postes apparaît peu efficiente.

Nombre de ces DVE ne respectent pas un délai raisonnable, peuvent apparaître de pure forme, ont été effectuées pendant des périodes estivales ou de fêtes, et certaines n'ont pas été produites.

S'agissant des recrutements d'agents sur postes non permanents, la publicité réalisée permet aux seuls agents contractuels de postuler. Or, ces contrats sur emplois non permanents sont fréquemment renouvelés par l'établissement avant leur transformation en emploi permanent. Dans ce cadre, l'agent contractuel en place est recruté sur l'emploi permanent sans véritable



5 000 habitants. Cette création d'emplois est donc irrégulière, sauf à ce que l'établissement établisse que les agents qui ont été recrutés par LFA était déjà en poste dans d'autres collectivités et que le cumul des heures dépasse 17h30.

#### 8.4.2.2- *Les modifications des emplois et du tableau des effectifs*

Le tableau intitulé « tableau des effectifs CALF 2014-2017 » et celui intitulé « Tableau des effectifs 2017-2021 » produit par LFA montrent que l'établissement assure un suivi régulier de ses effectifs avec des mises à jour plusieurs fois par an.

Il ressort des délibérations du conseil communautaire que les postes font l'objet de modifications fréquentes en cas de réussite aux concours par les agents occupant le poste sur l'ensemble de la période vérifiée. La chambre rappelle toutefois que les fonctions exercées par l'agent doivent correspondre aux missions de son nouveau cadre d'emplois qui sont généralement différentes lorsque l'on accède à un grade ou une catégorie supérieure.

#### 8.4.2.3- *Une gestion de la carrière des agents à améliorer*

Tout d'abord, il est constaté un manque de rigueur dans la rédaction des visas des arrêtés. Or, si une omission ou une erreur dans les visas reste en principe sans incidence sur la légalité d'un acte administratif, les visas participent à la compréhension et la transparence de la décision en indiquant les textes servant de fondement juridique à la décision prise.

Ensuite des erreurs matérielles apparaissent dans les arrêtés mentionnant des indices de rémunération ne correspondant pas à l'échelon de l'agent.

Enfin, et de façon plus grave, des erreurs sont constatées dans le reclassement d'échelon de fonctionnaires lors d'avancements. Ces erreurs sont, selon les situations, à l'avantage de l'agent, avec un avancement intervenu plusieurs mois à l'avance, ou au détriment de l'agent pour qui l'ancienneté dans son précédent échelon n'a pas été conservée, par exemple.

Si l'ordonnateur indique dans sa réponse que la gestion du personnel est réalisée en liaison avec le CDG42, il est juridiquement l'unique responsable des arrêtés mis à sa signature. La chambre recommande à l'établissement de faire preuve d'une plus grande rigueur dans la prise des arrêtés relatifs à la carrière de ses agents.

#### 8.4.2.4- *Sur la rétroactivité des actes*

Le principe de non rétroactivité des actes administratif a été énoncé par le Conseil d'État dès sa décision, société du journal « l'Aurore », 25 juin 1948, et encore rappelé plus récemment en matière de fonction publique dans une décision du 6 mai 2019.

Si en matière de gestion du personnel la jurisprudence admet de déroger au principe de non rétroactivité afin d'assurer la continuité de la carrière de l'agent ou de régulariser une situation, ces dérogations doivent rester exceptionnelles. Bien que, comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse, certaines décisions sont prises après avis de la commission administrative paritaire placée auprès du centre de gestion de la Loire, cette procédure, qui est connue de l'établissement et doit être anticipée par ce dernier, ne saurait justifier des décisions prises rétroactivement parfois de plusieurs mois.

À l'inverse, la chambre constate que certains arrêtés individuels anticipent des décisions en matière d'avancement d'échelon ou même de titularisation. Des arrêtés de titularisation ont ainsi été signés par l'autorité territoriale entre un et deux mois avant la fin du stage.

Le régime indemnitaire est ainsi constitué de deux types de versement :

- 12 versements mensuels dénommés « Prime de Fonction Loire Forez » dont le montant est déterminé par la fonction occupée par l'agent au vu d'une grille de cotation des postes (cf- infra) ;
- une prime annuelle versée en deux fois, dénommée « Prime annuelle », dont le montant correspond à un mois de traitement indiciaire brut (cf.- infra).

Si la délibération a arrêté le principe des 9 catégories, la cotation de chaque poste n'a pas été délibérée. Cette délibération a permis de définir des grades plancher (grades minimums pour pouvoir occuper le poste), des grades de recrutement (grades privilégiés pour occuper le poste) et des grades plafonds (grades maximums pour occuper le poste) récapitulés dans un tableau de bornage des postes (sauf pour les postes de direction générale qui n'apparaissent pas dans ce tableau).

#### 8.5.1.2- Une structuration du régime indemnitaire confirmée en 2016 et en 2017

L'établissement a pris une nouvelle délibération le 29 mars 2016, applicable au 1<sup>er</sup> mai 2016 afin de conforter la structuration du régime indemnitaire mais en modifiant la détermination du niveau de responsabilité à partir d'une nouvelle grille d'analyse complète constituée à partir des critères structurants d'un poste (positionnement, travail en transversalité, lien avec les publics, capacités professionnelles requises...). La délibération du 29 mars 2016 a également procédé à la réévaluation des montants de la prime de fonction.

La Chambre souligne le travail réalisé et l'intérêt de cette grille d'analyse des postes très complète élaborée par LFA. Toutefois, il peut être regretté que cette grille de critères ne soit pas annexée à la délibération du 29 mars 2016 et que cette délibération ne détaille pas les fonctions correspondant à chaque niveau fonctionnel (cf. infra).

Avec la fusion-extension au 1<sup>er</sup> janvier 2017, LFA a été confrontée, selon l'ordonnateur, aux situations très diverses des agents venant des anciens EPCI et l'objectif premier a donc été pour LFA d'harmoniser les pratiques en mettant en place un système « équitable et lisible ».

Suite à un travail courant 2016 sur la cotation des postes liés à la nouvelle organisation, l'établissement a, par délibération du 14 février 2017, appliqué le régime indemnitaire de l'ex communauté d'agglomération Loire Forez, dans la nouvelle structure à compter du 1<sup>er</sup> mars 2017 pour les recrutements externes ou mobilités internes intervenant sur des postes déjà cotés, et à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 pour les autres agents (notamment ceux transférés). La délibération du 14 février 2017 ne reprend pas la grille d'analyse et ne détaille pas non plus les fonctions correspondant à chaque niveau.

Chacune des trois délibérations fondatrices du régime indemnitaire de LFA prévoit le maintien du régime indemnitaire antérieur si celui-ci est supérieur à celui adopté, par le versement d'une indemnité compensatrice.

#### 8.5.1.3- Les modalités de versement du régime indemnitaire

##### 8.5.1.3.1- Les bénéficiaires du régime indemnitaire

Les trois délibérations précitées prévoient de verser un régime indemnitaire à tous les agents de l'établissement à l'exception des agents rémunérés à l'heure, ceux sous contrat de droit privé, les vacataires et les stagiaires étudiants et depuis la délibération du 29 mars 2016, « les agents contractuels sans traitement » qui correspondent selon l'ordonnateur aux agents en contrat qui ont moins de 4 mois d'ancienneté dont les indemnités journalières sont prises en charge par la CPAM en cas d'arrêt, et pour lesquels il n'y a pas de compléments de salaire.

territoriale sans que les délibérations ne détaillent les conditions d'attribution, ceci rend le versement de ce régime indemnitaire irrégulier.

Globalement, sur la période 2014-2020, la prime de fonction représente un versement de 6 919 132 €, soit un peu plus de 988 000 € en moyenne par an, avec une forte augmentation en 2017 et une augmentation encore notable en 2018 qui correspondent à la création de postes dans le cadre du déploiement des services communs et à l'intégration du syndicat mixte des Pays du Forez.

**Tableau 26 : Évolution de la prime de fonction de 2014 à 2020**

Année	Montant annuel versé	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent
2014	578 197 €	197	2 935 €
2015	616 758 €	213	2 896 €
2016	710 594 €	231	3 076 €
2017	981 689 €	347	2 829 €
2018	1 211 135 €	410	2 954 €
2019	1 344 156 €	452	2 974 €
2020	1 476 603 €	482	3 063 €
<b>TOTAL</b>	<b>6 919 132 €</b>	<b>2 332</b>	<b>2 987 €</b>
Moyenne	988 447 €	333	2 967 €

Source : CRC à partir des données LFA

#### 8.5.1.3.2.2 La prime annuelle

Selon les délibérations, le montant de la prime annuelle correspond à un mois de traitement indiciaire brut sur la base de l'indice majoré de l'agent du mois d'octobre de l'année N. Son montant est calculé et plafonné dans la limite des plafonds réglementaires et est versée en deux fois.

La prime annuelle basée sur le salaire du mois d'octobre de l'agent dépend donc du temps de travail et est calculée au prorata temporis du temps de travail des agents. Les bénéficiaires de cette prime sont identiques à ceux pouvant bénéficier de la prime de fonction.

La chambre rappelle que le versement d'une prime de fin d'année, ou de 13<sup>ème</sup> mois, suppose que celle-ci ait été instituée, par délibération, avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, et que cette prime ait été inscrite au budget de la collectivité.

Si la terminologie « prime de fin d'année » utilisée par LFA laisse penser qu'il s'agit d'une prime spécifique, les sommes versées correspondent au versement annuel d'une portion du régime indemnitaire auquel les agents peuvent prétendre dans la limite des plafonds réglementaires. Un tel versement relevant du régime indemnitaire n'est donc pas soumis à la limite fixée par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative aux primes allouées antérieurement.

Toutefois, les délibérations de 2016 et de 2017 prévoient, dans l'hypothèse où des agents seraient transférés ou mutés, et si les agents y ont intérêt, la conservation du bénéfice du régime indemnitaire antérieurement applicable ainsi que, à titre individuel, le bénéfice des avantages collectivement acquis. Ces délibérations apparaissent ambiguës car, en application des dispositions de l'article 64 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, cette possibilité ne peut être ouverte qu'aux seuls agents mutés d'une commune membre de l'EPCI vers l'EPCI et non à l'ensemble des agents mutés.

Tableau 28 : Évolution de l'indemnité compensatrice de 2014 à 2020

Année	Montant annuel versé	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent
2014	42 259 €	39	1 084 €
2015	39 850 €	32	1 245 €
2016	35 758 €	42	851 €
2017	39 585 €	45	881 €
2018	60 745 €	47	1 292 €
2019	52 733 €	49	1 076 €
2020	64 180 €	54	1 189 €
<b>TOTAL</b>	<b>335 119 €</b>	<b>309</b>	<b>1 085 €</b>
Moyenne	47 874 €	44	

Source : CRC à partir des données LFA

#### 8.5.1.3.3- L'absence de référence aux primes applicables aux différents grades

Les trois délibérations listent, par filière et par cadre d'emplois, mais non par grades, les primes réglementaires de référence applicables selon les époques tout en précisant que ces primes sont « *ouvertes par cadre d'emploi dans les limites des maximum attribuables servant de référence au calcul du régime indemnitaire et des plafonds applicables selon les grades et filières.* »

L'assemblée délibérante s'est limitée à lister les primes correspondantes à chaque cadre d'emplois sans en définir véritablement les modalités d'attribution et de mise en œuvre.

C'est notamment le cas pour l'indemnité de performance et de fonction (IPF) versée aux ingénieurs en chef, pour laquelle l'organe délibérant ne précise pas comment est déterminée la part liée à la performance tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle et de la manière de servir.

De même, les délibérations de 2016 et 2017 indiquent pour certains agents que le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) leur serait applicable sans véritablement mettre en place le RIFSEEP. Les délibérations ne précisent pas, comme le prévoient pourtant les dispositions des décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 et n° 2014-513 du 20 mai 2014 les deux indemnités composant le RIFSEEP et ne fixent pas les modalités de mise en œuvre, c'est-à-dire le montant maximal par groupe de fonctions, les taux et les critères de modulation applicables, les conditions d'attribution et la périodicité de versement.

L'application du RIFSEEP suppose le classement préalable des postes selon les groupes de fonctions définis par les arrêtés propres à chaque cadre d'emploi et de définir les modalités de mise en œuvre de la part IFSE et de la part CIA. Au regard des délibérations produites par LFA, et contrairement à leur rédaction ambiguë, le RIFSEEP n'est pas applicable aux agents de LFA. Par suite, la référence au RIFSEEP figurant dans les délibérations précitées relatives au régime indemnitaire apparaît erronée.

Les primes délibérées par LFA sous les dénominations de « Prime de fonction LF », « prime de fin d'année » et « indemnité compensatrice » sont complètement déconnectées des primes de référence réellement applicables aux agents. Le tableau produit par LFA uniquement pour l'année 2013, ne permet pas de connaître le détail des primes appliquées à chaque agent et à quel taux.

En l'absence de document permettant de connaître le crédit global indispensable pour décider du régime indemnitaire à affecter à chaque agent et pour vérifier le respect du plafond de régime indemnitaire propre à chacun, certains agents ont pu bénéficier d'un montant de régime

Alors que l'ordonnateur n'a produit aucune délibération, des indemnités horaires de travail de nuit, de dimanche ou de jour férié ont effectivement été versées, de façon irrégulière, à hauteur de 12 132 € de 2014 à 2020.

**Tableau 30 : Montants des indemnités horaires de travail de nuit, de dimanche et de jour férié versés sans délibération de 2014 à 2020**

Année du versement	indemnité travail de nuit		indemnité de travail dimanche et jours fériés	
	montant	nombre d'agents concernés	montant	nombre d'agents concernés
2014	105 €	6	1 668 €	54
2015	65 €	11	1 560 €	39
2016	43 €	7	1 479 €	41
2017	14 €	4	1 862 €	48
2018	27 €	7	2 317 €	53
2019	23 €	10	1 963 €	46
2020	5 €	7	1 000 €	40
<b>TOTAL</b>	<b>282 €</b>	<b>52</b>	<b>11 850 €</b>	<b>321</b>

Source : LFA

La Chambre invite l'ordonnateur à délibérer sans délai s'il souhaite poursuivre le versement de ces indemnités, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

#### 8.5.2.3- Les indemnités d'astreinte

En application de l'article 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005, l'astreinte s'entend comme une période où l'agent a pour obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail. L'agent bénéficie à ce titre, d'une part, d'une indemnisation ou d'une compensation des astreintes et, d'autre part, d'une rémunération en cas d'intervention, sous forme d'indemnité d'intervention.

Ces deux types d'indemnités diffèrent selon la filière dont l'agent relève sachant qu'il y a un régime pour les agents de la filière technique et un autre pour les agents des autres filières.

En application des dispositions de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, « L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés ».

Si LFA a délibéré à trois reprises sur les astreintes<sup>56</sup>, ces délibérations ne respectent pas les dispositions précitées en ce que, d'une part, elles ne listent pas les emplois concernés par les astreintes et d'autre part elles n'évoquent pas les modalités d'indemnisation ou de compensation des heures effectuées dans le cadre d'une astreinte.

D'une part, si un règlement relatif aux astreintes a été présenté en comité technique du 17 mars 2015 puis le 26 novembre 2019, il n'a pas été délibéré. Ce règlement prévoit des modalités de décompte forfaitaire du temps qualifié d'intervention en cas d'appel sur le portable d'astreinte, sans que cette distinction soit prévue par l'article 2 du décret précité du 19 mai 2005.

<sup>56</sup> Délibérations du 8 février 2011, du 04 novembre 2014 et du 10 décembre 2019.

### 8.6- Absentéisme

La comparaison du taux d'absentéisme sur l'ensemble de la période contrôlée reste complexe du fait des modifications des ratios présentés dans les bilans sociaux à compter de 2017 : les absences sont désormais regroupées en 3 types : absences dites compressibles, absences médicales et absences globales.

Par simplification, l'analyse porte sur les chiffres produits par l'établissement dans le tableau intitulé « Taux d'absentéisme par année ». Des variations importantes du taux d'absentéisme d'une année sur l'autre sont constatées, sans qu'une véritable tendance ne puisse se dégager.

**Tableau 32 : Évolution des absences au travail (sur effectif permanent)**

Années	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de jours maladies (toutes confondues)	1891	2916	3446	5783	4745	6507	5645,5
Nombre de jours maladies par agent	12,8	18,4	19,1	20,4	14	18,1	13,5
Nombre de jours accident du travail	533	214	137	342	380	680	521
Nombre de jours AT par agent	3,5	1,4	0,8	1,2	1,1	1,9	1,3
<b>total</b>	<b>2424</b>	<b>3130</b>	<b>3583</b>	<b>6125</b>	<b>5125</b>	<b>7187</b>	<b>6166,5</b>
nb de jours d'absence par agent	16,1	19,8	19,9	21,6	15,1	20,0	14,8

Source : tableau d'absentéisme produit par l'établissement - Retraitement CRC

La synthèse des indicateurs ressources humaines réalisée par la fédération nationale des centres de gestion éditée en 2021 et basée sur les bilans sociaux 2017 des collectivités et leurs établissements, répertorie notamment le taux d'absentéisme médical des agents permanents, comptabilisant la maladie ordinaire, les accidents du travail, la longue maladie, la maladie de longue durée, la grave maladie et la maladie professionnelle. Ce ratio est de 5,71 % pour les intercommunalités de 100 à 349 agents et de 7,12 % pour les intercommunalités de 350 agents et plus.

Le taux d'absentéisme de LFA apparaît donc inférieur à sa strate de référence. Ce bon résultat est probablement à mettre en lien avec la pyramide des âges de l'établissement, la jeunesse de ses agents, et le nombre important de contractuels sur emplois permanents.

L'établissement reconnaît que « à ce jour, il n'y a pas de dispositif global formalisé contre la lutte contre l'absentéisme », même si elle indique porter une attention particulière aux services ayant un taux d'absentéisme important. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un accompagnement des managers a été effectué depuis 2017, qu'un travail sur le document unique d'évaluation des risques a été réalisé, et qu'une étude sur les risques psycho-sociaux va être menée en 2022. Ces actions de nature à lutter contre l'absentéisme ne sont toutefois attestées par aucun élément probant à l'appui de la réponse de l'ordonnateur.

Si l'établissement donne des exemples d'action en direction du réseau de lecture publique ou pour le service collecte et traitement des déchets, la chambre attire l'attention de LFA sur l'importance d'un suivi détaillé de l'absentéisme par service afin d'identifier les difficultés éventuelles de ses agents et mettre en place les mesures d'accompagnement qui s'imposent. Cette approche est d'autant plus nécessaire qu'elle a intégré plus récemment de nouvelles compétences et de nouveaux agents.

### 8.7- La formation

Il ressort des rapports sociaux que le nombre moyen de jours de formation par agent permanent a évolué de façon positive entre 2017 et 2019, passant de 2,2 jours à 2,5 jours par

Tableau 33 : Le temps de travail des agents au 1<sup>er</sup> janvier 2017

	Cycle 35h30 hebdo et 3 RTT				Cycle 39h hebdo et 23 RTT	
	CALF (35h)	CCM (35h)	CCMA (35h)	CCMHF (35h)	CCM (39h)	CCMHF (39h)
nombre de jours de congés annuels pour un temps plein 5 jours	25	25	25	25	25	25
nombre de journées exceptionnelles	3	1	2	0	1	3
RTT 39 h					23	20
Total heures annuelles effectuées	1575	1588	1582 maxi	1596	1592	1599
+ journée de solidarité	1602	1596	1589	1603	1599	1606

Source : LFA

Il ressort de ce tableau récapitulatif que durant cette période transitoire seuls les agents de la communauté d'agglomération Loire Forez (CALF) travaillant selon un cycle de 39 heures et les agents provenant de la communauté de communes des Montagnes du Haut Forez (CCMHF) respectaient la durée légale annuelle moyenne du temps de travail.

#### 8.8.3- Le temps de travail depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019

Par délibération du 10 juillet 2018, LFA a arrêté le nouveau règlement du temps de travail en retenant trois cycles de travail :

- + 35h30 hebdomadaires et 3 RTT ;
- + 39 h hebdomadaires et 23 RTT ;
- + Cycles spécifiques et annualisés<sup>59</sup> qui bénéficient au minimum de 3 RTT qui, selon l'ordonnateur, sont intégrés au planning des agents de façon à respecter les 1 607 heures annuelles.

Le choix des cycles est à l'initiative de l'ordonnateur en fonction des nécessités de service et la journée de solidarité est déduite du contingent de jours RTT.

<sup>59</sup> Les agents concernés par un cycle spécifique sont principalement ceux des déchèteries et des médiathèques. Les agents annualisés sont principalement ceux des équipements sportifs et ceux relevant du secteur enfance jeunesse centre de loisirs.

intéressés a coûté plus cher à l'établissement. La chambre invite par conséquent l'établissement à se conformer aux textes applicables.

#### 8.8.6- Les heures supplémentaires

##### 8.8.6.1- Le régime mis en place

L'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est encadrée par le décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Leur règlement est subordonné, d'une part, à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, d'autre part à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures accomplies.

Alors que l'établissement ne dispose pas d'un dispositif automatisé du temps de travail, des heures supplémentaires ont été indemnisées sur la période pour un montant global de 218 000 € correspondant à plus de 13 000 heures.

Interrogé sur les bases de l'indemnisation de ces heures supplémentaires, l'ordonnateur a notamment produit une délibération du 25 octobre 2002 relative à l'approbation du régime indemnitaire, qui bien que lacunaire<sup>61</sup>, semble s'appliquer jusqu'à la prise d'une nouvelle délibération le 16 décembre 2014.

Cette dernière, puis celle du 10 juillet 2018 qui portent sur l'adoption du règlement sur le temps de travail, ne dressent pas la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droits aux heures supplémentaires.

Dès lors, en l'absence de mention dans les délibérations applicables sur la période de contrôle de la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droits aux heures supplémentaires, le paiement des heures supplémentaires pour un montant total de 217 900 € au 31 décembre 2020 est irrégulier.

Tableau 35 : État des heures supplémentaires

	Heures supplémentaires rémunérées				Nombre d'heures supplémentaires et complémentaires récupérées	
	Nombre d'heures réalisées	Montant en €	Nombre d'agents concernés	Moyenne du nombre d'HS par agent	Nombre d'heures	Nombre d'agents concernés
2014	1 036	16 303 €	34	30,47	NC	NC
2015	1 320	20 406 €	47	28,08	233 h	32
2016	1 401	22 102 €	58	24,15	1 292 h	70
2017	2 249	34 351 €	59	38,12	1 388 h	77
2018	2 138	33 331 €	63	33,94	2 081 h	130
2019	2 606	42 533 €	90	28,96	3 223 h	179
2020	2899	48 873 €	124	23,38	2 820 h	208
<b>TOTAL</b>	<b>13 650</b>	<b>217 900 €</b>	<b>475</b>	<b>28,73</b>	<b>11 017 h</b>	<b>694</b>

Source : LFA retraitement CRC pour les heures supplémentaires et CRC à partir des données LFA pour les heures complémentaires

<sup>61</sup> Il est question « d'HS » dans l'annexe à la délibération qui détaille, par « secteur » (administratif, technique, sportif, sanitaire et social, et animation) les différentes primes applicables. Une colonne concerne les « H.S. IND.380 » sans donner plus de détail de même que dans la colonne relative aux IFTS, il est question « d'IHTS 410 » pour les agents administratifs.



#### *8.8.6.4- Le dépassement du seuil de 25 heures mensuelles*

S'il peut être relevé quelques dépassements du plafond réglementaire des 25 heures supplémentaires mensuels, ceux-ci demeurent limités. L'attention de LFA est toutefois attirée sur le fait que rentrent dans ce plafond de 25 heures tous les types d'heures y compris celles de dimanche et jours fériés et celles de nuit.

#### *8.8.6.5- Le non-respect des garanties relatives aux temps de travail et de repos*

Il résulte des dispositions de l'article 3 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature que l'organisation du travail doit respecter des garanties minimales relatives à la durée quotidienne de travail (10 heures), au repos minimum quotidien (11 heures), et à l'amplitude maximale de la journée de travail (12 heures).

La chambre constate que l'amplitude horaire journalière de certains agents dépasse le maximum autorisé. De plus l'attention de l'établissement est attirée sur la nécessité de respecter les temps de repos minimaux qui sont également à articuler avec la question des astreintes précédemment évoquée et plus particulièrement avec le repos quotidien de 11 heures hors hypothèse exceptionnelle permettant de déroger aux garanties minimales.

## **9- LA COMMANDE PUBLIQUE**

Compte tenu de la crise sanitaire, l'année 2020 doit être regardée comme non représentative pour l'analyse de la commande publique.

Par ailleurs en raison de documents non concordants, la chambre n'a pu établir et travailler sur une liste exhaustive des achats de l'établissement.

### **9.1- L'état des lieux de la commande publique**

Sur la période 2014 à 2019, LFA a attribué un volume de marchés publics variant de 7 M€ à 29 M€ HT par an, essentiellement sous forme de procédures adaptées. En effet, selon l'établissement, il aurait passé 877 marchés (dont 707 marchés à procédure adaptée), soit 146 marchés en moyenne par an.

Le volume des achats réalisés hors marchés représente, selon les chiffres de l'établissement, près de 40 % du volume total des achats réalisés, ce qui représente un volume très important (cf. infra).

Par ailleurs, la chambre constate également que les marchés passés en procédure adaptée représentent plus de 80 % du nombre total de marchés sur la période 2014-2019, ce qui est important.

Composé de deux personnes à temps plein en 2014 le service devient une direction mutualisée de la commande publique et des affaires juridiques à compter de 2017 et compte six agents : une directrice, trois gestionnaires marché et un juriste ainsi qu'un poste de gestionnaire administratif de marché public à mi-temps. Enfin, en 2020, un quatrième gestionnaire marchés publics à temps plein a rejoint le service.

Suite à la réorganisation des services en 2020, la direction est rattachée depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2020 au pôle innovation et coopération, alors que la direction des finances et la direction des ressources humaines, qui faisaient partie du même pôle ressources, sont rattachées à la direction générale des services. L'ordonnateur précise dans sa réponse que le rattachement de ce service à un pôle en charge de la supervision des services communs transversaux, permet le suivi et l'animation particulière de ces services communs compte tenu de leur composition plurielle.

LFA est invitée à évaluer les effets du positionnement du service dans l'organigramme sur l'amélioration de la politique d'achat et le contrôle de l'établissement sur la commande publique.

#### *9.2.1.2- Les missions du service*

Le service assure les missions de service commun pour les communes adhérentes<sup>64</sup>, mais propose également des prestations aux autres communes voire à d'autres collectivités.

La direction « commande publique et affaires juridiques » assure donc la passation de l'ensemble des marchés jusqu'à la phase de notification, que ce soit selon la procédure adaptée (dès lors qu'il y a existence d'un règlement de la consultation) ou les procédures formalisées, de l'ensemble des services de LFA ainsi que des communes de Montbrison et St-Just-St-Rambert. Pour les autres communes adhérentes au service commun, celles-ci décident de saisir le service de façon ponctuelle comme si elles avaient recours à la plateforme de service (cf. infra), les modalités financières qui s'appliquent étant toutefois celles du service commun.

La direction peut également être sollicitée par d'autres communes membres de l'EPCI au titre de la plateforme de service proposé par LFA pour un ou plusieurs marchés identifiés. La direction rédige un devis déterminant le nombre d'unités d'œuvre en fonction de la complexité du dossier à traiter.

Le service commun utilise exclusivement la plateforme AWS pour publier ses marchés et le logiciel de gestion des marchés publics *Marco web* pour la rédaction des pièces des marchés. Les services de l'ordonnateur reconnaissent une sous-utilisation du logiciel Marco et ont affiché leur volonté de mieux exploiter toutes les fonctionnalités qu'il permet.

Enfin dans le cadre de l'animation territoriale que propose la communauté d'agglomération à chaque commune qui le souhaite, sans contrepartie financière, le service apporte des réponses aux questions ponctuelles des communes, assure une veille réglementaire, partage des outils méthodologiques, propose des documents types (règlement de consultation, acte d'engagement, cahier des clauses particulières...), et prend en charge le coût du montage des groupements de commande regroupant au moins 3 collectivités.

<sup>64</sup> En 2017 : Sury-le-Comtal ; Saint-Romain-le-Puy ; Montbrison ; Saint-Just-Saint-Rambert (uniquement commande publique) / En 2018 : Boën-sur-Lignon / En 2019 : Saint-Marcellin-en-Forez.

À ce jour, en l'absence de guide interne de la commande publique et au vu de la faiblesse des documents mis à disposition des services opérationnels, il n'existe pas de formalisation des procédures écrites susceptibles d'éclairer tant les fonctions métiers que les gestionnaires marchés du service et il n'existe pas d'outils opérationnels susceptibles de sécuriser les achats.

La chambre recommande à l'établissement de procéder très rapidement à la formalisation des procédures d'achat via l'adoption d'un guide de la commande publique qui permette de sécuriser l'achat de la structure. L'ordonnateur qui a, depuis le contrôle de la chambre, élaboré de nouveaux documents à destination de la CAO et concernant les CCAG s'engage à mettre en place un guide de la commande publique au plus tard fin 2022. Il indique également que depuis le 1er février 2022 un conseiller communautaire délégué à la commande publique a été nommé qui aura notamment en charge l'élaboration d'un guide de la commande publique.

#### 9.2.2.2- Une évaluation des besoins approximative et incomplète

Selon l'article R. 2121-6 du code de la commande publique « *Pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ».

En l'absence de cartographie des achats et de procédure homogène formalisée, les prestations et les fournitures homogènes ne sont pas recensées par l'établissement afin de regrouper les commandes.

Cette carence dans l'évaluation des besoins peut expliquer d'une part le nombre d'achats hors marchés et d'autre part l'écart important entre les montants minimums et maximums constatés dans certains marchés à bons de commande.

D'après l'ordonnateur, « *chaque service opérationnel a en charge la définition de ses besoins et il lui appartient de se rapprocher d'éventuels autres services pouvant être concernés par les mêmes besoins* ». Le recensement des besoins n'est pas globalisé mais repose sur les échanges informels entre services acheteurs, sans qu'aucune obligation réelle ne repose sur ces derniers.

Seules des réunions « bureau d'étude », qui regroupent les techniciens des différents services et un membre du service « gestion des marchés » permettent de croiser les besoins de plusieurs services. Toutefois, outre le fait que ne sont évoqués dans ces réunions que les achats et travaux de plus de 40 000 €, la direction « commande publique/assistance juridique » n'a pas de rôle actif dans les rapprochements entre services. Il appartient aux services acheteurs, s'ils constatent des besoins communs avec un autre service, de trouver un accord pour savoir quel service rédige le CCTP ; le service de la commande publique n'est saisi que dans un deuxième temps.

En l'absence de centralisation organisée, l'évaluation des besoins ne peut être faite de manière globale, efficace, à l'échelle de l'établissement.

Cette organisation est source d'insécurité juridique : le fait pour l'établissement de ne pas recenser les besoins homogènes méconnaît les dispositions du code de la commande publique précitées et permet, le cas échéant, de s'affranchir des seuils de procédures.

Elle compromet également la qualité de l'achat, empêchant l'établissement de bénéficier de prix plus intéressants liés à de plus gros volumes de commande.

est obligatoire. L'ordonnateur précise dans sa réponse que la publication régulière des données essentielles des marchés publics devrait être opérationnelle à compter de la fin du 1er trimestre 2022.

#### 9.2.2.4- *Un suivi des avenants à parfaire*

Selon l'établissement, la procédure relative aux avenants, qui ne concerne que les marchés supérieurs à 40 000 €, n'est pas formalisée en dehors d'une grille à compléter.

Le service des marchés suit les procédures d'avenant par le biais de fichiers relatifs au suivi global de chaque marché, qui ne donnent aucune information quant aux avenants passés avant 2019 et qui demeurent incomplets ensuite. Ce tableau ne précise pas systématiquement le pourcentage de variation du montant du marché suite à l'avenant et ne donne pas les informations relatives aux dates essentielles relatives aux avenants (date de demande, date de présentation en CAO le cas échéant, date de signature...).

Si l'ordonnateur produit à l'appui de sa réponse aux observations provisoires des précisions sur les avenants identifiés par la chambre, cette dernière invite l'établissement à améliorer le suivi des avenants d'un point de vue financier et juridique au regard des montants significatifs de ces avenants et du risque de qualification de bouleversement de l'économie générale du contrat.

#### 9.2.3- *Une exécution financière des achats à parfaire*

L'engagement comptable du marché relève du gestionnaire finance en charge du service qui a sollicité la passation du marché. Le logiciel des finances bloquant les mandatements en cas de dépassement de durée ou de montant d'un marché, la direction des finances informe le service opérationnel afin que ce dernier saisisse la direction de la commande publique et des affaires juridiques pour la conclusion d'un avenant. Une fois celui-ci signé, la direction des finances contrôle les motifs de cet avenant.

##### 9.2.3.1- *Un manque de rigueur dans les mandatements*

Sur la période de contrôle, notamment en 2014 et 2015, certains marchés n'ont pas été créés sur le logiciel de Finances empêchant ainsi de connaître avec certitude le montant payé pour un marché donné.

Cette incomplétude qui résulterait de l'acquisition tardive du module marché dans le logiciel finances a pu également être le fait de marchés repris par LFA suite à des transferts de compétences, notamment en matière d'eau potable. Compte tenu de la fin d'exécution prochaine, ces marchés transférés n'ont pas été créés dans le logiciel de finances.

De même, par erreur, certains mandats n'ont pas été liés à un marché alors même qu'ils auraient dû l'être.

La chambre a également constaté que LFA a mandaté en 2017 une avance de 86 883 € TTC et une première situation de travaux pour 302 995 € TTC sur un RIB de l'entreprise Dégremont qui s'est révélé frauduleux. LFA a été contrainte de payer une seconde fois la somme globale de 389 878 € TTC ainsi que les intérêts moratoires correspondants pour un montant de 89 464 € TTC en mai 2020.

marché. Pourtant, l'examen de plusieurs marchés révèle que des reconductions ont été faites de manière tardive.

La chambre invite l'ordonnateur à effectuer les reconductions de ses marchés par lettre recommandée avec accusé réception dans les délais prescrits par les cahiers des clauses administratives particulières.

Par ailleurs, alors que la reconduction expresse avec délai de 3 mois et la possibilité pour le titulaire de refuser la reconduction dans un délai de 15 jours semblent généralisées dans les CCAP de LFA, la chambre invite l'établissement à réinterroger cette pratique. D'une part, la reconduction tacite qui est la règle de droit commun paraît adaptée pour certains marchés et constitue une sécurité pour l'établissement, la notification de la reconduction hors délai permettant au titulaire de refuser le cas échéant la reconduction. D'autre part, la possibilité laissée aux titulaires de refuser la reconduction dans un délai de 15 jours peut mettre en difficulté l'établissement qui se retrouve contraint de relancer un marché en urgence.

En réponse, l'ordonnateur précise, sans apporter d'élément probant, avoir retiré depuis 2019 la clause permettant à l'attributaire de refuser la reconduction.

#### 9.3.3- Des avis d'appel publics à concurrence incomplet

La jurisprudence administrative et européenne rappelle que lorsque des marchés à commande (accords cadre ou marchés à bons de commandes) sont passés sans minimum ni maximum, l'avis d'appel public à concurrence doit au moins indiquer une estimation ou une fourchette d'estimation en termes de quantité ou d'étendue globale.

Or, la chambre constate que plusieurs avis d'appel public à concurrence de marché passés sans minimum ni maximum ne respectent pas cette règle. Outre l'irrégularité, l'absence d'éléments permettant aux candidats d'apprécier l'étendue du marché peut impacter les offres remises. LFA se prive ainsi de la possibilité d'obtenir des offres économiquement plus avantageuses.

L'établissement est invité à préciser autant que possible les fourchettes minimum et maximum en fonction de la définition des besoins qu'il aura préalablement arrêtée.

Enfin, la durée du marché et le caractère renouvelable de ce dernier n'apparaissent pas forcément sur les avis d'appel public à concurrence, comme pour l'appel d'offres ouvert pour la fourniture de vêtements de travail lancé en juillet 2015.

#### 9.3.4- Des délais de publicité de nature à limiter la réception d'offres

Si LFA semble respecter dans les marchés contrôlés les délais minimums de publicité lorsque la réglementation en prévoit, dans les autres hypothèses les délais paraissent courts pour permettre une mise en concurrence efficiente. C'est notamment le cas des délais laissés dans le cadre de marchés de maîtrise d'œuvre qui sont généralement compris entre 21 et 24 jours, y compris pour des marchés lancés sur des périodes de vacances.

En outre, les délais ne semblent pas prendre en compte les spécificités des marchés et la période de publicité. Malgré la complexité affichée de l'opération, LFA a publié l'avis au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 15 juillet 2015, avec une remise des candidatures au plus tard le 21 août 2015. Bien que conforme aux exigences minimales de la réglementation, ce délai apparaît insuffisant au regard de l'importance du projet et de sa complexité et de la période d'été durant laquelle a été lancée cette consultation, alors qu'une telle opération pouvait être programmée plus en amont.

L'appréciation de ce critère apparaît parfois succincte dans les rapports d'analyse des offres, le CV des sous-traitants n'étant pas produit ou des jours étant comptabilisés comme des jours ingénieurs alors qu'une partie relève d'un chargé d'étude, d'un expert hydraulique sans qualification précisée ou d'un paysagiste. Le rapport d'analyse peut comporter une appréciation strictement identique pour des offres présentant pourtant un écart de 35,5 jours d'intervention (130 jours contre 94,5 jours), les offres étant considérées comme cohérentes et en adéquation avec le besoin. L'appréciation qui est faite du sous critère est de nature à priver de sa portée le critère et conduit à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre.

Dans d'autres cas, l'appréciation du critère ne respecte pas les termes du sous critère tel qu'il figure dans le DCE.

#### 9.3.6.2- *Le critère prix*

La notation du critère prix n'est pas systématiquement mentionnée dans le rapport d'analyse des offres ce qui rend par conséquent la vérification de ce critère plus complexe.

Quand le rapport d'analyse ne donne pas de précision, il semble que l'établissement fasse application de la méthode dite de GRAMP (note = note maxi x Prix mini/Prix).

À l'inverse, dans d'autre cas, et sans que l'objet du marché ne diffère, la formule retenue est la suivante : Note = Coefficient de pondération – (coefficient de pondération x (prix proposé par l'entreprise – prix de l'entreprise moins disante)) / prix de l'entreprise moins disante).

Les notes attribuées selon les deux méthodes diffèrent et sont donc susceptibles de modifier la classification globale et l'offre retenue.

Si les pouvoirs adjudicateurs disposent d'une liberté pour déterminer la méthode de notation du prix, ils doivent toutefois respecter certains principes rappelés par la jurisprudence. Le premier principe est que la méthode de notation du critère du prix doit permettre d'attribuer la meilleure note au candidat ayant proposé le prix le plus bas, ce qui est respecté en l'espèce avec les deux formules.

Le deuxième principe est que la méthode doit permettre que des offres différentes se voient attribuer des notes différentes. Or la seconde méthode retenue par LFA peut avoir pour conséquence d'attribuer la note zéro à plusieurs entreprises : toutes les entreprises dont l'offre est deux fois supérieure à l'offre la plus basse obtienne une note de zéro.

La chambre invite LFA à unifier les critères retenus pour ses marchés ayant des objets similaires et à définir une approche homogène d'évaluation de ses critères afin de garantir l'égalité de traitement des offres.

#### 9.3.6.3- *Le sous critère « prise en compte des contraintes locales »*

Dans le critère « valeur technique », LFA a ajouté pour certains marchés le sous critère « prise en compte des contraintes locales » qui soulève deux réserves.

Tout d'abord, si l'établissement souhaite que les offres des entreprises prennent en compte les contraintes locales spécifiques, cette exigence apparaît antinomique avec les délais laissés par l'établissement entre la publicité et la remise des offres. L'élaboration d'une offre spécifique, demande plus de temps et peut nécessiter une visite sur place qui suppose un temps plus long pour des entreprises qui ne travaillent pas habituellement sur le territoire et/ou avec LFA.

Selon l'ordonnateur, dans le cadre du dispositif partenarial avec EPURES, LFA a confié la mission de maîtrise d'œuvre du PLUi, sans qu'une convention ou un cadre contractuel ne soit arrêté, le document de janvier 2016 intitulé « *accompagnement pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, valant PLH* » constituant selon la communauté un document prévisionnel pour la période 2016-2018 exposant la vision globale de la méthode, des enjeux et du coût indicatif.

Selon LFA, « Les missions confiées à l'agence sont déterminées chaque année, et le montant de la subvention qui lui est apportée est calculé en début d'exercice, en fonction du temps prévisionnel à passer cumulé pour l'ensemble de ces missions ».

LFA est membre de droit de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise, qui a pour objet, selon les statuts de cette association « *l'observation [du territoire commun de ses membres], ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre, dans un cadre partenarial, de programmes d'études et d'action d'urbanisme et de développement local* ».

Les dispositions relatives aux agences d'urbanisme sont prévues à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme et ont fait l'objet d'une note technique du 30 avril 2015 du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie - Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité.

Dans le cadre de cet accompagnement dans l'élaboration du PLUi de la communauté d'agglomération, portant sur le périmètre de l'intercommunalité avant la fusion, LFA a versé 948 069€ de 2016 à 2020 en plus de sa cotisation annuelle.

**Tableau 38 : Récapitulatif des sommes versées au profit d'EPURES (en € TTC)**

Versements à Epures en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	total
Cotisations	168 338	168 338	170 928	229 588	231 310	233 039	175 392	1 374 933
PLUi			100 000	336 410	318 253	93 408	100 000	948 089

Source : tableau CRC, réalisé à partir des grands livres de LFA

La mission confiée à EPURES l'a été sans publicité ni mise en concurrence préalable, LFA considérant à la fois que la relation entre la communauté d'agglomération et EPURES s'apparente à un dispositif partenarial et que l'action de EPURES est considérée comme de l'ingénierie « in house » lorsqu'elle travaille pour ses membres adhérents sur des missions exploratoires de diverses politiques publiques.

Il ressort des termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics que « *les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ». Ces dispositions ont été reprises dans l'article L.2 du code de la commande publique qui précise que « *Sont des contrats de la commande publique les contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques.* ».

Pour qu'une relation soit qualifiée de marché public, il faut que le prestataire agisse conformément aux besoins définis par la personne publique, et que la personne publique conserve la maîtrise de la mission. Enfin le versement des sommes correspond à la contrepartie financière d'une prestation de service individualisée.

La mission réalisée par EPURES pour accompagner LFA a donné lieu au versement de 948 069€ par cette dernière. Ce versement étant intervenu en contrepartie de la prestation de

Pour que cette prestation puisse être qualifiée de contrat in house ou de quasi-régie au sens de la jurisprudence communautaire reprise au 1° de l'article 3 du code des marchés publics puis aux articles L. 2511-1 et suivants du code de la commande publique, trois conditions cumulatives doivent être remplies : le contrôle exercé par le ou les pouvoirs adjudicateurs sur le ou leur cocontractant doit être analogue à celui qu'ils exercent respectivement sur leurs propres services ; l'activité du cocontractant doit être principalement consacrée à ce(s) pouvoir(s) adjudicateur(s) ; et la personne morale contrôlée ne comporte, en principe, pas de participation directe de capitaux privés.

L'ordonnateur et EPURES affirment dans leurs réponses que les trois conditions cumulatives sont remplies, sans toutefois apporter d'éléments probants et chiffrés à l'appui de leurs dires, plus particulièrement sur la condition de réalisation de plus de 80% de l'activité, ne permettant pas ainsi de justifier la dérogation aux règles de droit commun de la commande publique. L'ordonnateur n'établissant pas que l'ensemble des conditions sont réunies pour qualifier la convention signée avec EPURES de contrat de quasi-régie, l'absence de mise en concurrence de ce contrat traduit une méconnaissance grave des règles de la commande publique au regard du montant de la prestation.

Par ailleurs, cette convention entrant dans tous les cas dans le champ de la commande publique, elle devait respecter les autres obligations imposées par le code des marchés publics, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, si l'ordonnateur, dans sa réponse, indique que la réalisation d'un plan local d'urbanisme communal nécessite une enveloppe d'environ 40 000€, ce qui pour un PLUi couvrant 45 communes représenterait environ 1,8 M€, il n'apporte aucun élément probant à l'appui de ce chiffre. Au regard du montant de 948 069 € versé entre 2016 et 2020, la question de savoir si LFA n'aurait pas obtenu une offre économiquement plus avantageuse si elle avait lancé une procédure de publicité et de mise en concurrence reste posée. Cette question demeure un enjeu important pour LFA qui va être amenée à étendre son PLUi à ses 87 communes membres et le cas échéant faire appel à un nouvel accompagnement. En effet, selon les propres termes de l'ordonnateur, au regard notamment de la loi climat et résilience, la collectivité n'a pas d'autre choix que de s'engager dans une démarche de PLUi sur l'ensemble de son périmètre.



Tableau 40 : Compétences actuellement exercées par LFA

<b>COMPÉTENCES OBLIGATOIRES</b>	
<b>Développement économique :</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ;</li> <li>-création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</li> <li>-politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;</li> <li>-promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;</li> <li>-les actions consistant en la participation et au soutien à des organismes chargés de promouvoir le développement économique et agricole, à l'exception des associations strictement communales ;</li> <li>-le soutien aux manifestations que sont : la Foire Économique de Montbrison - Loire Forez ; les actions de soutien à la modernisation du commerce et de l'artisanat ;</li> </ul>
<b>Aménagement de l'espace communautaire :</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, charte d'aménagement ;</li> <li>-plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;</li> <li>-création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;</li> <li>-organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;</li> </ul> <p>Sont d'intérêt communautaire les zones d'aménagement concerté suivantes : ZAC des Plaines (Bonson, Sury-le-Comtal, Saint-Marcellin en Forez), Espace Émeraude (Champdieu, Montbrison, Savigneux), ZAC de Chanjpbayard (Boën sur Lignon), ZAC de l'Étang (Noirétable), ZAC de la Gravoix (St-Bonnet le Château, La Tourette et Lurlecq), ZAC du Guarrét (Eaivreilles), ZAC des Quarchons (Usson en Forez)</p>
<b>Équilibre social de l'habitat :</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-programme local de l'habitat ;</li> <li>-politique du logement d'intérêt communautaire : l'adhésion, la participation financière et matérielle auprès d'organismes ou de structures œuvrant dans le domaine de l'habitat, dont l'action concerne le territoire communautaire, tels que l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL), Plan Départemental de l'Habitat, etc.</li> <li>-actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire : les aides apportées aux bailleurs sociaux pour le développement d'une offre nouvelle sur le territoire de la communauté d'agglomération ; le pilotage et l'animation de dispositifs intercommunaux relatifs à l'offre et à l'attribution de logements locaux sociaux ;</li> <li>-réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;</li> <li>-action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées : l'adhésion, la participation financière et matérielle auprès d'organismes ou de structures œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées, dont notamment le fond solidarité logement 42 (FSL 42), Plan Départemental d'action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées, etc.</li> <li>-amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire : les aides financières et matérielles apportées dans le cadre des programmes d'intérêt général, des opérations programmées d'améliorations de l'habitat OPAH, des opérations de renouvellement immobilières (ORI)</li> </ul>
<b>Politique de la ville :</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;</li> <li>-animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</li> <li>-programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;</li> </ul>
Accueil des gens du voyage : Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locaux définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 05/07/2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.	
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	
GEMAPI	
Eau potable	
Assainissement des eaux usées	
Gestion des eaux pluviales urbaines	
<b>COMPÉTENCES SUPPLEMENTAIRES</b>	
<b>Voie et parc de stationnement d'intérêt communautaire</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire.</li> <li>-Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.</li> </ul> <p>Sont d'intérêt communautaire : toutes les voies communales revêtues ; toutes les voies communales non revêtues, en cours d'aménagement ; toutes les voies communales non revêtues ou les chemins ruraux desservant un équipement d'intérêt communautaire ; les voies communales non revêtues à caractère touristique de rayonnement territorial (la voie correspondant à l'ancienne voie ferrée aujourd'hui défermée et aménagée, dans ses parties classées en voies communales, sur les communes de Saint Marcellin en Forez, Périgneux ; la voie communale menant au château d'Essalois à Chambles ; les voies communales</p>

	<p>d'ornementation, éclairage fonctionnel des communes (parc de sport, bâtiments publics, mise en valeur de monuments, etc...)</p> <p>-l'investissement associé à ce réseau ;</p> <p>Cette compétence comprend l'éclairage public des routes départementales actuellement assurée par les communes ainsi que celui des voies communales non communales</p>
<b>Tourisme</b>	
	<p>En complément des actions figurant au titre des compétences obligatoires parmi les actions en matière de tourisme figurent notamment :</p> <p>-L'élaboration et la mise en œuvre du schéma de développement touristique,</p> <p>-L'adhésion, la participation financière et matérielle auprès d'organismes ou structures touristiques sur le territoire, ou à l'extérieur après accord du Conseil communautaire.</p> <p>-Actions en faveur du développement et de la mise en valeur de chemins de grande randonnée à vocation régionale ou interrégionale (GR, chemins de St Jacques de Compostelle, chemins thématiques dépassant l'échelle communautaire, bords de Loire, chemins de l'Astrée, circuits de randonnée tels que définis dans les conventions signées entre les communes et la communauté,</p> <p>-L'aménagement d'un réseau d'aires de camping-cars,</p> <p>-La gestion des équipements touristiques suivants : le village de vacances de Saint-Jean-la-Vêtre ; le site du col de la Loge comprenant le centre d'accueil découverte nature et le domaine nordique ; le local de restauration rapide de la Roche à Noirétable ; la voie de chemin de fer Estivareilles/Pontempéyrat ; le parc résidentiel de loisirs d'Usson-en-Forez</p>
	Fourrière pour animaux : construction, aménagement, entretien et gestion de la fourrière intercommunale pour animaux
<b>Actions en faveur du développement des nouvelles technologies</b>	
	<p>-Actions en faveur des réseaux hertziens locaux</p> <p>-Actions en faveur du très haut débit et des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens des articles L1425-1 et L1425-5 du CGCT</p> <p>-Mise en œuvre et gestion d'un système d'information géographique</p>
	Création et gestion de crématoriums
<b>Protection et mise en valeur de l'environnement</b>	
	<p>-Aménagement et mise en valeur paysagère des cours d'eau et des rives du fleuve Loire.</p> <p>-Opérations tendant à améliorer ou à préserver la qualité des abords et éventuellement des eaux des rivières de la zone communautaire dans le cadre de procédures contractuelles (contrats de rivières et opérations coordonnées notamment).</p> <p>-Actions en faveur de la transition énergétique, du développement des énergies renouvelables et du cadre de vie, notamment via le Plan Climat Air Énergie Territorial,</p> <p>-Actions en faveur du maintien de la biodiversité, et de la préservation des milieux naturels</p>
	Contribution au SDIS : versement de la contribution au Service Départemental d'Incendie et de Secours en lieu et place des communes membres
	Création et gestion de maisons de services publics : création et gestion des maisons de services au public à Noirétable, Saint Bonnet le Château, Boën sur Lignon, et Montbrison
<b>Actions en faveur de la culture et des loisirs</b>	
	<p>-Mise en œuvre et gestion d'un réseau de lecture publique, développement d'actions culturelles en réseau liées à la lecture publique et au jeu</p> <p>-Participation, soutien ou organisation de manifestations culturelles ou sportives déclarées chaque année d'intérêt communautaire.</p>
<b>Actions en faveur du développement du territoire</b>	
	<p>-Soutien aux infrastructures de transport ayant un caractère structurant (aérien, ferroviaire ou routier)</p> <p>-Élaboration, suivi et animation des politiques contractuelles de développement local avec la Région, l'État, l'Europe ou tout autre partenaire (telles que Leader, Pays d'art et d'histoire, etc...)</p> <p>-Soutien aux actions en matière de développement de l'enseignement supérieur</p> <p>Cette compétence autorise la Communauté d'agglomération à des actions internes et externes à son territoire et dans ce cas, dans le cadre d'actions de coopération</p>

Plus spécifiquement sur le dernier point, la conduite du PLUI à laquelle était associée l'agence d'urbanisme Epures a appelé de votre part des observations auxquelles LFa ne souscrit pas.

En effet, la Chambre considère que même si l'accompagnement d'Epures pouvait présenter un intérêt pour les autres membres, il « n'est pas sérieusement contestable que cette mission répond principalement voire quasi exclusivement, aux besoins de LFa qui a pris la décision d'élaborer un PLUI », alors que LFa n'a jamais réfuté être le principal partenaire de l'agence - mais non le seul - intéressé par les modalités de conduite de ce projet.

Par ailleurs, cet accompagnement selon votre observation répondrait « à une demande directe de [LFa] et non à une initiative d'Epures » et que la participation de LFa « s'apparente à un prix versé en contrepartie d'une prestation », nonobstant la finalité et la propriété des documents réalisés ; comme le reconnaît la Chambre, il est seulement ici question d'une analyse rétrospective concluant à l'apparence d'une rémunération mais nullement d'une démonstration d'une contrepartie certaine aux travaux du programme d'Epures.

De même, votre rapport ne relève aucunement que le choix de LFa de recourir à Epures est intervenu de bonne foi en considération de la note technique du 30 avril 2015 émanant de la Ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité et de l'instruction fiscale du 12 septembre 2012, certes de moindre valeur que le Code de la commande publique, mais dont il ne peut être soutenu qu'elles n'avaient aucune portée normative - les administrations compétentes n'ayant nullement abrogé ces textes à ce jour.

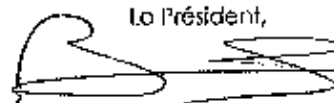
La conclusion à laquelle aboutit votre rapport selon laquelle la prestation devrait être qualifiée de marché public doit donc être nuancée dans la mesure où il s'agit plutôt d'une requalification établie a posteriori et sans référence au contexte des relations engagées avec les partenaires de LFa et de l'agence d'urbanisme, notamment des services de l'Etat, partie prenante.

Quant à la problématique de la quasi-régie, vous avez considéré que LFa n'apportait pas d'éléments probants et chiffrés à l'appui de cette analyse en concluant à une « méconnaissance grave des règles de la commande publique », conclusion probablement excessive dès lors qu'il s'agissait de réponses apportées à titre subsidiaire.

Quant au coût qu'aurait représenté l'accomplissement du PLUI par un prestataire dans le cadre d'un contrat de la commande publique après mise en concurrence, LFa relève qu'il s'agit d'une simple interrogation de la Chambre sans estimation ou évaluation démontrant un coût économiquement plus avantageux en résultant ; cette question trouvera son épilogue avec l'achèvement du PLUI et conduira LFa à établir ce comparatif, dont rien à ce jour ne permet de conclure dans un sens donné.

LFa tient enfin à souligner la parfaite coopération entretenue avec les services de l'Etat dans la conduite du projet de PLUI porté par Epures, et s'attachera à poursuivre ce dialogue quant aux choix à venir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, à mes salutations distinguées.

Le Président,  
  
Christophe BAZILLE